

Revista
**Estudios
Sociales**



Investigación social
que hace historia

Número especial

Abril 2022



APP
PÚBLICO + PRIVADO

**LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS
Y LA ECONOMÍA DOMINICANA**

Apolinar Veloz

Revista
**Estudios
Sociales**



Las asociaciones público-privadas y
la economía dominicana

Número especial
Abril 2022



ESTUDIOS SOCIALES es una revista semestral arbitrada de investigación y difusión científica en ciencias sociales, humanidades y filosofía, editada y auspiciada por el Centro de Reflexión y Acción Social Padre Juan Montalvo, SJ y por el Instituto de Estudios Superiores en Humanidades, Ciencias Sociales y Filosofía Pedro Francisco Bonó. Fue fundada en 1968, como parte del trabajo apostólico de la Compañía de Jesús en República Dominicana. En noviembre de 2018 comenzó a migrar sus archivos con el objetivo de convertirse paulatinamente en una revista en línea. La revista publica artículos sobre temas sociopolíticos, culturales y económicos de República Dominicana y de la región del Caribe. Está abierta a colaboraciones nacionales e internacionales que cumplan con sus objetivos y estándares editoriales.

Estudios Sociales se encuentra bajo licencia de Creative Commons: Atribución-No Comercial- 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0). Esta licencia permite a los usuarios distribuir, reorganizar, adaptar y construir sobre el material en cualquier medio o formato solo para fines no comerciales y solo si se atribuye al autor.

Incluye los siguientes elementos:

BY: se debe otorgar crédito a los autores

NC: solo se permiten usos no comerciales del trabajo



Año 54, Vol. XLIV

Número especial

Abril 2022

ISSN 1017-0596; e-ISSN 2636-2120

Publicación registrada en el Ministerio de Interior y Policía de República Dominicana con el número 5234, el 4 de abril de 1968.

Fundador: José Luis Alemán, SJ

Dirección: Pablo Mella, SJ

Redacción: Roque Santos

Equipo editorial

Lissette Acosta Corniel (Borough of Manhattan Community College/CUNY)

Michel Baud (Centre for Latin American Studies, University of Amsterdam)

Francisco Escolástico (Centro de Reflexión y Acción Social Padre Juan Montalvo, sj)

Raymundo González (Academia Dominicana de la Historia)

Elissa Lister (Universidad Nacional de Colombia)

Riamny Méndez (Consultora e investigadora independiente)

Neici Zeller (William Paterson University)

Consejo editorial científico

Rosario Espinal (Profesora emérita Temple University)

Orlando Inoa (Editorial Letra Gráfica)

Elizabeth Manley (Xavier University)

Martín Morales (Pontificia Universidad Gregoriana)

Fernando Valerio Holguín (Universidad del Estado de Colorado)

Arturo Victoriano (The University of British Columbia)

Equipo de trabajo

Sección bibliográfica: Milagros Ricourt (Lehman College)

Traducción y revisión de textos: Indhira Suero (Revista cultural Plenamar)

Secretaría ejecutiva: César Arias

Redacción / Administración

Calle Josefa Brea, No. 65, Mejoramiento Social,

Santo Domingo, República Dominicana

Teléfonos: (809) 682-4448 – (809) 689-2230

Email: esociales@bono.edu.do

Versión electrónica de la revista: <http://estudiossociales.bono.edu.do>

Distribución

Santo Domingo: Librería Paulinas • Librería Cuesta • Edificio Bonó

Santiago: Librería Paulinas • Centro Bellarmino

Suscripción anual*

América Latina y el Caribe: US\$ 30.00 • Estados Unidos: US\$ 40.00 • Otros países: € 40.00 • República Dominicana: RD\$ 1,000.00 (Incluye envío por correo ordinario)

Los conceptos, juicios y opiniones expresados en los artículos son de responsabilidad de los autores.

Los artículos son registrados por ABC POL SCI (Advance Bibliography of Contents: Political Science and Government); Revista Latinoamericana de Bibliografía; Hispanic American Periodical Index.

Impresión: Amigo del Hogar

**Las asociaciones público-privadas
y la economía dominicana**

Introducción 8

CAPÍTULO I

La primera privatización 13

Privatización dominicana 1996-2000 17

La tercera ola de privatizaciones 21

CAPÍTULO II

Características de las APP 29

Tipos de asociaciones público-privadas 34

Ventajas y desventajas de los contratos APP 40

CAPÍTULO III

Los fideicomisos en RD 43

CAPÍTULO IV

La experiencia latinoamericana en APP y fideicomiso	52
La experiencia chilena con las APP.....	55
La experiencia de APP en Colombia.....	61
La experiencia de México en las APP	63
La experiencia de Argentina en las APP	67
La experiencia de APP en Costa Rica	71
La experiencia de APP en República Dominicana	73
La experiencia dominicana con fideicomisos	76
La experiencia argentina en fideicomisos	86
La experiencia mexicana en fideicomisos	88
La experiencia colombiana en fideicomisos.....	90
Referencias bibliográficas	91

Lista de figuras

Figura 1. América Latina: inversión en infraestructura por sector, público y privado 1980-2013	35
Figura 2. Esquema de funcionamiento tradicional de la inversión pública y el de las APP	53
Figura 3. Evolución de los fideicomisos públicos 2002-2008	86

Lista de tablas

Tabla 1. América Latina y el Caribe: cartera preliminar de proyectos de infraestructura de transporte por país	37
Tabla 2. Características de los contratos APP en América Latina	53
Tabla 3. Chile: programa de APP (en millones de US\$)	56
Tabla 4. Inversiones y renegociaciones en APP chilenas 1997-2007	60
Tabla 5. Colombia: primera generación de concesiones	61
Tabla 6. México: proyectos en construcción y en preparación (en millones de US\$)	66
Tabla 7. Argentina: ingreso total de las autopistas interurbanas 1990-1993 (en millones de US\$ del 2008)	70
Tabla 8. Aportes de activos de la CDEEE en República Dominicana al fideicomiso de la CTPC	80
Tabla 9. Fideicomisos registrados en la Dirección General de Impuestos Internos	85

GLOSARIO DE SIGLAS

AGN	Auditoría General de la Nación
APN	Administración pública nacional
APP	Asociación público-privada
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BR	Banco de Reservas de la República Dominicana
CAF	Corporación Andina de Fomento
CDEE	Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales
CEA	Consejo Estatal del Azúcar
CEPAL	Comisión Económica para la América Latina
CES	Consejo Económico y Social
CONPES	Consejo Nacional de la Política Económica y Social

CORDE	Corporación Dominicana de Empresas Estatales
CO&T	Construcción, operación y transferencia
CREP	Comisión de Reforma de la Empresa Pública
CTPC	Central termoeléctrica de Punta Catalina
DCFMO	Diseño, construcción, financiamiento, mantenimiento y operación
DCFO	Diseño, construcción, financiamiento y operación
DCOM	Diseño, construcción, operación y mantenimiento
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
FARAC	Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas
FITRAM	Fideicomiso para el Desarrollo del Sistema de Transporte Masivo en la República Dominicana
FMI	Fondo Monetario Internacional
GC	Gobierno central
IMG	Ingreso mínimo garantizado

INVIAS	Instituto Nacional de Vías
ITBIS	Impuesto de Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios
MEPYD	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
MH	Ministerio de Hacienda
MOP	Ministerio de Obras Públicas
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
MT	Ministerio de Transporte
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público
OCDE	Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico
O&M	Operación y mantenimiento
PC	Participación ciudadana
PLD	Partido de la Liberación Dominicana
PRD	Partido Revolucionario Dominicano
PRM	Partido Revolucionario Moderno
ROT	Rehabilitación, operación y transferencia
SPNF	Sector Público No Financiero

SPPCE	Sociedad de Promoción y de la Participación para la Cooperación Económica
-------	---

STI	Sistema de Transporte Integrado
-----	---------------------------------

TIR	Tasa Interna de Retorno
-----	-------------------------

UASD	Universidad Autónoma de Santo Domingo
------	---------------------------------------

Las asociaciones público-privadas y la economía dominicana

Apolinar Veloz

Introducción

Las asociaciones público-privadas (APP) y los fideicomisos forman parte de una nueva etapa en el proceso de privatización de los activos públicos. Este proceso ha sido orientado por varios elementos: los ciclos económicos provocados por la obsolescencia de políticas públicas domésticas, así como por el fracaso de viejas y nuevas estrategias regionales de desarrollo que han afectado críticamente la evolución de las economías latinoamericanas.

Particularmente, en el caso de República Dominicana habría que agregar la política empresarial de la dictadura de Trujillo durante la primera etapa de este proceso, que se caracterizó por el acaparamiento del dictador y su familia de importantes negocios en diferentes sectores de la economía dominicana, mediante el uso del dinero, el poder del Estado y del poder político. Ese proceso fue acompañado por la complacencia de algunas familias que le sirvieron de testaferros al tirano en su estrategia de concentrar empresas, tierras y negocios en el país¹. Posteriormente, esas empresas

1 Edwin Croes Hernández: "El Emporio Trujillista", en La Historia General del Pueblo Dominicano, Archivo General de la Nación, Santo Domingo, República Dominicana, 2014, Tomo V, Capítulo 8, páginas 371-471.

quedaron en poder de los testaferros a través de mecanismos cuyos detalles son poco conocidos. A este proceso de privatización de las empresas de la familia Trujillo se le denomina primera fase del proceso de privatización.

Durante esta primera etapa de privatización, no todas las empresas del tirano pasaron a manos privadas. Esto ocurrió posteriormente, en un proceso paulatino durante la segunda etapa que recorre los primeros tres gobiernos del presidente Balaguer (1966-1978), cuando se creó la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE), que agrupaba a las empresas que conformaban el comercio empresarial trujillista. Estas instituciones públicas se privatizaron a través de mecanismos desconocidos, ya que no se produjo, al menos públicamente, la compra de acciones de las empresas agrupadas en CORDE o la venta mediante subasta pública competitiva.

A partir de 1969, el sector industrial dominicano fue ampliamente favorecido con incentivos arancelarios, impuestos directos e indirectos que lo protegieron de la competencia externa. Igualmente ocurrió con otros sectores en la economía dominicana que fueron favorecidos con incentivos fiscales similares². Con lo cual el florecimiento industrial y de los sectores de servicio en el país ha sido provocado, parcialmente, por la “venta” de las empresas públicas a capitales privados criollos. Mientras que, por otra parte, también ha sido producto de esfuerzos aislados de algunos empresarios que tienen visión y que han sido innovadores en sus sectores, sin que sea el Gobierno el impulso fundamental del empuje y éxito de esas empresas.

2 El presidente Balaguer aprobó la Ley de Protección e Incentivo Industrial No. 299 para evitar riesgos políticos (ver *Empresarios en conflicto* de Frank Moya Pons, Amigos del Hogar, Santo Domingo, República Dominicana, 1992), luego del golpe de Estado de 1963. Posteriormente, aprobó otras leyes con exenciones similares a la del sector industrial para el turismo y finalmente para el sector de las zonas francas.

Actualmente, ocurre un fenómeno similar al de la caída de Trujillo. El Gobierno es dueño de algunas empresas públicas de relevancia en el sector económico en el que operan, por lo que son del interés del sector privado con el objetivo de mantener a flote sus empresas. A diferencia del pasado, hoy no existen ni testaferros ni corporaciones estatales que faciliten el traspaso de las empresas públicas al sector privado. Ahora bien, existe otra fórmula para administrar y apropiarse de renta a partir de la gestión de los activos del estado, las APP y los fideicomisos.

En efecto, considerando los resultados de las políticas neoliberales, su implementación ha perdido fuerza y ya no se insiste tanto en la ventaja del achicamiento del Gobierno, por cuanto su resultado ha sido la ampliación de la pobreza y la concentración del ingreso conduciendo al gobierno a expandir el gasto público para aliviar económicamente a la población vulnerable que ha surgido como consecuencia de ese proceso. Peor aún, fruto de las debilidades institucionales que creó la privatización para favorecer la globalización de los mercados, las instituciones reguladoras fueran controladas por representantes del sector privado dominicano y se eliminó la posibilidad de ganancia de eficiencia.

En alguna medida, los gobiernos de la región han continuado haciendo políticas públicas para beneficiar a toda la población. Han realizado importantes inversiones en sectores claves como electricidad, presas, agua potable, construcción de viviendas para la población vulnerable, entre otras. Ahora, esta inversión pública quiere ser administrada por el sector privado a través de los fideicomisos y las APP, actuando como administradores (intermediarios) para generar renta, amparados en contratos de largo plazo. Este trabajo analiza los pros y los contras de la decisión del gobierno del presidente Luis Abinader de crear oportuni-

des de renta para el sector privado dominicano, con lo cual encarece el precio de los servicios públicos de las empresas que se pretenden ofrecer en contratos de largo plazo con fideicomisos y APP.

Para estos fines, este trabajo se divide en cuatro capítulos. En el primero se describen las diferentes etapas de las privatizaciones de los activos del Gobierno dominicano, incluyendo las disparidades entre las dos primeras etapas de ese proceso con el actual modelo, donde se transfieren algunos activos públicos que rinden beneficios al sector privado. El segundo capítulo discute las características de los instrumentos mediante los cuales se pretende contratar la gestión privada de los bienes públicos. En tal sentido, se detallan las características de las asociaciones público-privadas y los fideicomisos. El tercer capítulo revisa la experiencia en República Dominicana en materia de fideicomisos. En tanto que el capítulo cuarto ofrece detalles de la experiencia en APP en algunos países de la región latinoamericana.

Las conclusiones de estas reflexiones se las dejo al lector. Solo quisiera advertir que los economistas suelen describir cualquier realidad a partir de las descripciones teóricas, muchas veces sin caer en la cuenta de que la realidad puede ser sensiblemente distinta a lo *concreto pensado*. Lo que nos conduce a proponer políticas económicas que provienen de teorías económicas que la realidad no confirma. A modo de ejemplo, decir que el sector privado es más eficiente que el sector público es exagerado. En cualquier gobierno se conjugan los intereses políticos de los partidos, los de la oligarquía, de los ciudadanos, así como los intereses empresariales. Esta complicada maraña de intereses termina siendo dominada por un Gobierno que tenga planes de desarrollo específicos que beneficien a la población general; de suerte que pueda poner en marcha reformas teniendo el interés

general como línea de acción gubernamental. En este caso, resultaría muy difícil que se puedan otorgar proyectos de inversión pública a empresas privadas que no cumplan con los requisitos indispensables para asumir con eficiencia esa responsabilidad.

De otra manera, si cualquier presidente accede a la primera magistratura del Estado con una agenda de desarrollo que tiene por objetivo una visión excluyente del desarrollo, entonces la situación de las políticas públicas es todavía más difícil. El Gobierno debe tener una agenda social porque esa es su naturaleza, pero al mismo tiempo debe diseñar políticas económicas que el sector privado pueda aprovechar para el desarrollo del país y que al mismo tiempo sean cónsonas con los objetivos de las políticas de desarrollo nacional. En este panorama, el Gobierno se fortalece y su agenda de desarrollo no responde a favores electorales ni a intereses económicos sectoriales. Si cualquier Gobierno se encuentra en la última condición descrita, entonces los ciudadanos deben respaldar el equilibrio político que ha logrado esa administración y contribuir a que su ejercicio beneficie a todos.

CAPÍTULO I

La primera privatización

La economía dominicana ha atravesado por varias etapas en el proceso de privatización de los bienes públicos antes y durante la aplicación de la reducción del tamaño del Estado a sugerencia del Consenso de Washington. La primera de estas etapas se produjo luego de la muerte del dictador Rafael Leónidas Trujillo, encabezada por connotados empresarios dominicanos que, de una u otra manera, habían tenido relaciones de negocios con las empresas del emporio trujillista o directamente con el dictador (Croes 2014). Posteriormente, se produjo la segunda embestida privada orientada a privatizar las empresas públicas que, durante la administración de Joaquín Balaguer, fueron entregadas en administración a la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE)³, creada mediante la Ley No. 289 del mes de junio de 1966. Ese conglomerado empresarial público fue desapareciendo paulatinamente y, al mismo tiempo, se crearon empresas privadas similares.

Durante la década de los ochenta, a raíz del aumento del déficit fiscal, el endeudamiento público y el deterioro de las cuentas externas, América Latina entró en un profundo proceso de recesión e inflación que preocupó a los centros financieros del mundo. Este nerviosismo desató, en los centros de pensamiento de los países desarrollados, un proceso de reflexión sobre el origen de la crisis económica de la región latinoamericana. Este esfuerzo resultó en un conjunto de recomendaciones de políticas económicas que enfatizaron el abandono de la visión del desarrollo económico que

3 Ver el sitio de la red <https://eitird.mem.gob.do/informe-eitird/corde-gestor-de-la-participacion-estatal/>.

se fundamentó en la industrialización orientada hacia el mercado interno, sustituyéndola por las políticas de ajuste contenidas en el Consenso de Washington⁴. Las recomendaciones se orientaron a la preeminencia del mercado en sustitución de las oficinas nacionales de planificación instaladas en los países de la región, la reducción del tamaño del Estado y la apertura comercial y financiera de las economías latinoamericanas. Este cambio de las políticas de desarrollo fue radical en relación a las políticas promovidas regionalmente por la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) y su política de crecimiento hacia adentro, que incluyó la industrialización por sustitución de importaciones como la vía para lograr que el deterioro de los términos de intercambio detuviesen el traslado del fruto del progreso técnico obtenido en los países periféricos hacia los países centrales, sobre todo durante la fase recesiva del ciclo económico⁵.

Entretanto, en República Dominicana, al final de la década de los noventa accede al gobierno el Partido de la Liberación Dominicana (PLD), de supuesta ideología marxista al decir de su creador, que inaugura la segunda ola de privatización de los activos públicos. Esta vez, se utilizó el esquema de capitalización de las empresas públicas. Como resultado de ese proceso, se cerraron once ingenios azucareros y, de la noche a la mañana, la columna vertebral de la economía dominicana se quebró y fue sustituida por el sector de servicios, amparado en amplias exenciones fiscales. El sector privado ha podido mantener en operaciones uno o dos de esos ingenios administrados por el Consejo Estatal del Azúcar

4 Pedro Pablo Kuczynski y John Williamson: *After the Washington Consensus: Re-starting growth and Reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington DC, 2003.

5 Octavio Rodríguez: *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Editora Siglo XXI, México, México, 1980.

(CEA) que, durante la primera administración peledeísta se convirtió en una agencia de bienes raíces mal organizada, con predominio de mercaderes carente de los criterios profesionales, legales y morales para dirigir ese delicado proceso de privatización. Las locomotoras, las vías férreas, las calderas y las tierras del CEA desaparecieron y quedaron en manos privadas para el desarrollo de otros negocios.

Actualmente, la gran mayoría de los ingenios no guardan vínculo con el sector público, a través del CEA, sino que están enteramente en manos privadas y se sostienen amparados en el privilegio de las cuotas logradas para el mercado americano fruto del acuerdo de libre comercio que República Dominicana firmó con Estados Unidos y los países que componen el istmo centroamericano (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés). El sector privado ha logrado vender azúcar en el mercado local a un precio significativamente superior al registrado en el mercado internacional del azúcar, evidenciando sus deficiencias respecto de otros productores internacionales. Las cuentas son claras, la capitalización de las empresas públicas realizada por el PLD no tuvo, según se explica más adelante, los resultados que se esperaban.

En la campaña electoral presidencial, municipal y congresual para el período 2020-2024, surge una nueva fuerza política con el Partido Revolucionario Moderno (PRM), cuya dirigencia y militancia proviene del Partido Revolucionario Dominicano (PRD), organización que produjo cambios importantes que fortalecieron la democracia dominicana bajo la dirección política de su secretario general José Francisco Peña Gómez, y que, bajo el eslogan de cambio y castigo a los corruptos, ganó ese torneo electoral. El candidato presidencial del PRM expresó, durante el discurso de toma de posesión, que la dirección de su Gobierno, en el ámbito de la inversión pública, daría preeminencia a la tercerización de

los servicios públicos mediante las figuras de los fideicomisos y las asociaciones público-privadas.

Claramente ese discurso orienta la política económica a la continuación del proceso de privatización y/o entrega de la administración los activos públicos al sector privado dominicano, bajo el supuesto de que la administración privada es más eficiente que la del sector público⁶. Tal vez, en países de mayor desarrollo sea de esta manera, pero en República Dominicana la eficiencia privada está bajo serios cuestionamientos. A tal efecto, la administración perremeísta anunció que la política de inversión pública tendría lugar a través del uso de la intermediación de asociaciones público-privadas (APP) que es un proceso que crea innecesariamente intermediarios privados en la producción de bienes y servicios públicos, los cuales aumentan de precio por el valor de las ganancias privadas. Asimismo, el Gobierno utilizaría los fideicomisos que solo crean renta al sector privado⁷, desestimulando su inversión y la innovación. Esta sería la tercera ola de privatizaciones, que no es una organización de un proceso de privatización técnicamente serio, sino que se transforma en un aprovechamiento privado de los activos del gobierno dominicano sin aportes esenciales al desarrollo productivo.

6 Ciertamente, la administración del Estado dominicano, con representantes del sector privado, ha sido deficiente en el país, y ha servido exclusivamente para que este sector tenga beneficios. Los contratos de la carretera Santo Domingo-Samaná y el correspondiente a la minera Barrick Gold son ejemplos de acuerdos onerosos que han beneficiado a empresas privadas en perjuicio del Estado.

7 En la versión impresa y electrónica del programa de gobierno de Luis Abinader y el PRM no aparecen ni las APP ni los fideicomisos como parte de su oferta política. Esta propuesta se anuncia, por primera vez, en el discurso de toma de posesión del Presidente; lo que en cierta medida revela la falta de transparencia con la ciudadanía, no así con algunos empresarios dominicanos y extranjeros.

De tal manera que el propósito de este trabajo es resaltar la forma en que operan tanto los fideicomisos como las APP, su falta de transparencia y los efectos fiscales durante el período de ejecución, tanto desde el punto de vista del déficit como de la deuda pública. Y de manera accesoria plantear que la tercerización de los bienes y servicios públicos contribuyen a la concentración de la riqueza y, por consiguiente, impiden la movilidad social y profundizan el estado de pobreza de los dominicanos.

Privatización dominicana 1996-2000

Las empresas que fueron propiedad de la familia Trujillo y sus allegados comprendían setenta y una sociedades industriales y de servicios⁸. La mayoría de estas pasaron a manos privadas sin que los dominicanos supieran cuánto invirtieron los adquirientes privados en su compra, ni los detalles de los procesos de licitación ni mucho menos si se seleccionó el comprador más conveniente a los intereses de la nación dominicana.

La privatización de las empresas públicas durante la primera administración de Leonel Fernández y su Partido de la Liberación Dominicana (PLD) se caracterizó por la misma falta de transparencia que ocurrió durante la desaparición de las empresas trujillistas en el período 1966-1978. Resulta de especial importancia que el propio expresidente Leonel Fernández reconociera públicamente que su privatización fue un fracaso. La edición del *Diario Libre* del 28 de febrero

8 Edwin Croes Hernández: *La historia general del pueblo dominicano*, capítulo 8, tomo V, página 405, Archivo General de la Nación, Santo Domingo, República Dominicana, 2014.

del 2006 reseñó que Fernández «ha reconocido que el modelo de la privatización no trajo las soluciones deseadas»⁹.

Durante la administración 1996-2000, se privatizaron la energía eléctrica, los ingenios azucareros, algunas de las empresas en el *holding* público concentrado en CORDE, los hoteles y los principales aeropuertos del país. Todo este proceso se llevó a cabo bajo la premisa de reducir los enormes subsidios públicos, lo que contribuiría a reducir los déficits del Gobierno central (GC) y de las empresas públicas que producían bienes y servicios, y, al mismo tiempo, atraer recursos frescos a la economía dominicana para invertirlos en la capitalización de las empresas públicas.

Luego de varios años de ejecución de esta forma de privatizar las empresas del sector público, los resultados fueron puestos en tela de juicio. Ejemplo de ello es el artículo de *Diario Libre* en el que se refleja el mea culpa del expresidente Fernández y en el que también se ofrecen detalles de las repercusiones para las finanzas públicas: «Luego de la privatización, las instituciones del Estado tienen que pagar la luz, la oferta sólo abastece el mismo 70% de la demanda, pero el aporte del Estado se ha multiplicado por seis y llegó el año pasado a RD\$17,000 millones, un promedio mensual de RD\$1,417 millones. Este año el gasto oficial será mayor. A eso se agrega el hecho de que ya el Estado no tiene el control sobre las empresas energéticas y el aumento de la generación es un mito, pues se trata de ‘capacidad instalada’, no de energía disponible, pues muchas plantas tienen elevados costos operativos». Al final de cuentas, no se pudo reducir los déficits de las empresas eléctricas luego de su privatización y, por consiguiente, el Gobierno pagó subsidios que superaron los años anteriores.

9 Diario Libre, 28 de febrero del 2006, <https://www.diariolibre.com/actualidad/rd-ha-perdido-con-privatizacion-ACDL89389>

Según Enrique Martínez, exdirector del CEA, el Gobierno tenía diez centrales azucareras a la fecha del inicio del proceso de privatización, mediante la figura de arrendamiento al sector privado. De estas, siete funcionaban bien en líneas generales. Los diez ingenios que gestionaba el Gobierno pasaron a cuatro consorcios privados, dos de los cuales quebraron, uno tiene dificultades económicas y el Ingenio Barahona se mantiene funcionando, aunque con atrasos en el cumplimiento del pago de la cuota. Diez años más tarde, según la misma fuente, en el 2006 los ingenios Quisqueya, Santa Fe, Haina, Ozama, Consuelo, Boca Chica y Amistad están cerrados.

La privatización del presidente Fernández también incluyó veinte y seis empresas del grupo CORDE, de ese total desaparecieron veinte y tres empresas y solamente tres empresas continúan operando (Molinos Ozama, La Tabacalera y Minas de Sal y Yeso), cada una de ellas supuestamente aporta el 50% de sus beneficios al GC.

Igualmente ocurrió con los hoteles en manos del Gobierno. Esta vez le tocó el turno de administrar la privatización a la Comisión de Reforma de la Empresa Pública (CREP), establecida por la Ley No. 141-97, dirigida por el connotado empresario y ministro encargado de la CREP, Antonio Isa Conde. Ese proceso fue tan desordenado que el periódico www.loquesucedede.com reportó que el exministro de Turismo, Félix Jiménez, sin mandato oficial para los fines de privatización de los hoteles públicos, otorgó el contrato del Hotel Montaña, en Jarabacoa, al empresario Félix Cabrera, el cual fue considerado ilegal y lesivo al interés nacional¹⁰.

10 Ver <https://www.loquesucedede.com/nacionales/leonel-fernandez-en-sus-gobiernos-hipoteco-y-empeno-el-estado-dominicano-y-sus-empresas/>

Con la creación de la CREP se quiso dar visos de legalidad y cierto nivel de institucionalidad al proceso de privatización de las empresas públicas, cuyo objetivo era el de culminar la privatización de las empresas del holding de CORDE¹¹. La política establecida por la CREP cambia, al menos temporalmente, atendiendo a la falta de organización del proceso de privatización, y se decidió esperar el vencimiento de los arrendamientos de los hoteles públicos para continuar con la política de privatización de los servicios de los hoteles del Estado. Lo cierto es que el resultado de la privatización ha dejado pérdidas para las finanzas públicas y, en cambio, cuantiosas ganancias para el sector privado procedentes de las 1,277 habitaciones de los hoteles propiedad del Estado dominicano.

En 1999, el sector privado logró la administración del aeropuerto de Las Américas, María Montez, Gregorio Luperón, Arroyo Barril, los cuales fueron traspasados al consorcio Aeropuertos Dominicanos Siglo XXI. Posteriormente, se privatizó la administración del Aeropuerto Joaquín Balaguer, localizado en el Higüero. Es decir que el Gobierno de Fernández creó un monopolio de la administración privada de los aeropuertos dominicanos, en lugar de impulsar y promover la competencia en este sector, tal y como pregona la norma neoliberal que caracterizó al gobierno de ese período. Como resultado, aumentó el desempleo y empeoró el bienestar de los usuarios de esos servicios debido al aumento de precios fundamentados en las ganancias de los monopolios resultantes de la privatización.

A pesar de haber reconocido que el proceso de privatización de las empresas públicas no consiguió los objetivos que se esperaban, la Corporación Dominicana de Empresas Eléctri-

11 Ver <https://listindiario.com/la-republica/2017/02/03/452812/el-gobierno-autoriza-disolver-corde-y-crep>

cas Estatales (CDEEE), dirigida por Celso Marranzini, preparó una licitación en el 2012 para que el sector privado pudiese construir nuevas plantas de generación eléctrica. No obstante, el presidente electo, Danilo Medina, tenía como objetivo construirlas para la generación eléctrica pública¹². En el 2018, la redacción del periódico *Hoy* señaló respecto del proceso de privatización lo siguiente: «La privatización de las empresas del Estado cuando el presidente Leonel Fernández asumió el poder en el año 1996 representó para la República Dominicana una de las mayores catástrofes de políticas públicas tomadas por un gobierno en toda nuestra historia democrática»¹³.

Pese a los resultados indeseados en el proceso de privatización, el sector privado y las administraciones públicas de turno insisten en ampliar las ventajas que el sector privado ha conseguido. Ese proceso continúa siendo un objetivo, solo que ahora el Presidente eligió los fideicomisos y las APP para crearle renta al sector privado sin contribución alguna o privatizar las empresas públicas durante los contratos de largo plazo concedidos a las APP.

La tercera ola de privatizaciones

Luego de la acelerada y desordenada privatización de los gobiernos del expresidente Fernández, le sigue un proceso de privatización basado en la tercerización de los servicios y bienes públicos a través de dos figuras legales que son las APP y los fideicomisos. Esta decisión pasa por alto la experiencia acumulada del Gobierno en la administración de

12 Ver matutino *Hoy*, <https://hoy.com.do/estatizacion-vs-privatizacion/>

13 Ver <https://www.loquesucedo.com/nacionales/leonel-fernandez-en-sus-gobiernos-hipoteco-y-empeno-el-estado-dominicano-y-sus-empresas/>

proyectos de inversión y en su lugar coloca intermediarios que devengan una renta fundamentada en el encarecimiento de los bienes y servicios que brinda el sector público dominicano, deteriorando el bienestar de los ciudadanos que los reciben.

Las concesiones a través de contratos de APP al sector privado han sido estimuladas por el Banco Mundial (BM)¹⁴ y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹⁵, cuyos financiamientos se orientan a la promoción de la contratación del sector privado para realizar las obras de inversión pública; logrando con esto la reducción del tamaño del Gobierno planteado en el decálogo neoliberal contenido en el Consenso de Washington. La posición de estos organismos crediticios internacionales no debería extrañar a nadie, toda vez que las mismas promueven la inversión en los países subdesarrollados mediante la concesión de préstamos al Gobierno para la construcción de infraestructuras, con el objetivo de apoyar el desarrollo económico. Pero la provisión de financiamiento en ausencia de un proyecto de desarrollo integral de las economías en vías de desarrollo carece de objetivos de largo plazo¹⁶ y de dirección de ese proceso. Además, en lugar de desarrollo nacional, construyen un negocio para el sector privado que normalmente tiene objetivos de corto plazo (la ganancia), perdiendo de vista las dificultades que el desarrollo económico enfrenta para superar el atraso,

14 Independent Evaluation Group and World Bank Group: World Bank Group Support to Public-Private Partnerships: Lessons from experience in client countries, Washington DC, Estados Unidos, febrero 2014, página 21.

15 Inter-American Development Bank: Evaluation of Public-Private Partnerships (PPPs) in Infrastructure, Washington DC, Estados Unidos, agosto 2016, página 4.

16 Mariana Mazzucato: "Public Purpose: Industrial Policy's Comeback and Government's Role in Shared Prosperity", The William and Flora Hewlett Foundation, Boston Review Forum No. 19, Estados Unidos, 2022.

la concentración del ingreso, la pobreza y el incremento del capital humano.

Sin embargo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha planteado objeciones al uso de las APP en países subdesarrollados para conducir el proceso de inversión pública, sobre todo en aquellos países que presentan debilidades institucionales, de manera particular en el ámbito del cumplimiento de las leyes¹⁷. Sus preocupaciones llegan más allá de lo meramente jurídico, el FMI sostiene que las APP se utilizan generalmente para evitar los controles de gasto establecidos por la política fiscal, cuando se excluye del balance financiero del Gobierno las inversiones públicas. Generalmente, en este tipo de contrato, el Estado suele tener casi todos los riesgos financieros que afectan los costos de la aplicación de la política fiscal¹⁸. Evidentemente, esto tiene un impacto negativo sobre el balance de las cuentas públicas que normalmente amplía el financiamiento.

La utilización de las APP en la economía dominicana contrasta con el hecho de que desde hace dos décadas se enfrenta un grave dilema en la administración de la política fiscal. Los ingresos tributarios están seriamente afectados por amplias exenciones fiscales, hay evasión de los impuestos directos e indirectos y, al mismo tiempo, se mantiene una política fiscal expansiva, generando déficits fiscales que se financian con creciente endeudamiento interno y externo.

El crecimiento del endeudamiento público se expresa claramente en el cociente deuda-PIB¹⁹, que ha alcanzado el 71.46%

17 Eduardo Engel, Ronald Fischer y Alexander Galetovic: *Economías de las asociaciones público-privadas: Una guía básica*, Fondo de Cultura Económica, México DF, México, 2014.

18 Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Monetario Internacional: "Public-Private Partnerships", Departamento de Asuntos Fiscales, Washington DC, Estados Unidos, marzo 2004.

19 Ver <https://datosmacro.expansion.com/deuda/republica-dominicana>

para el 2020, cuando en el 2004 era de aproximadamente de 45% del PIB²⁰. El monto de la deuda pública debía corregirse incorporando todas aquellas empresas e instituciones del sector público que no están incluidas en el sector público no financiero (SPNF). De esta manera se tendría una estadística correcta y confiable de la deuda del sector público dominicano.

La proliferación del uso de APP parte del criterio de que el Gobierno no necesita de recursos públicos para financiar la inversión del Gobierno, ya que el sector privado financia la inversión. No obstante, esta creencia afecta el coeficiente deuda-PIB del Gobierno y el riesgo que enfrenta la política fiscal. Generalmente, para subsanar el mayor riesgo de la política fiscal se aconseja la constitución de provisiones en el presupuesto anual limitando el gasto público y así contener eventualmente un *default* del sector privado y del país. Podría ocurrir también que el sector privado reduzca este riesgo de impago de la deuda mediante el uso de la cláusula de ingreso mínimo garantizado que se suele incluir en este tipo de contrato, lo que no sólo aumentaría el riesgo fiscal del GC, sino también aumentaría el gasto público mientras esté vigente el contrato de la APP.

Sin embargo, la administración del Gobierno de Danilo Medina (2012-2020) decidió poner en marcha la estrategia de usar las APP para realizar las inversiones públicas, aunque en sus inicios fueron tímidos por la mala experiencia de uno de los proyectos realizados bajo esta modalidad. Según algunos economistas, las APP constituyen un vehículo ideal para facilitar la implementación de planes de inversión del sector público en presencia de escasos recursos fiscales dis-

20 Ver Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles, <https://crees.org.do/?p=22676>

ponibles²¹, porque entienden que el sector privado trae sus propios recursos para financiar los proyectos de inversión pública. Desafortunadamente esta creencia no ha sido así en los países de la región latinoamericana que han tenido amplia experiencia en el uso de APP.

La presente administración perremeísta 2020-2024 se distingue de la anterior por la utilización de otra figura legal para impulsar la inversión pública caracterizada por falta de transparencia. En tal sentido, se anunció el otorgamiento de concesiones a largo plazo para la producción de bienes o servicios públicos amparados en contratos de fideicomisos.

En general, las leyes se crean a los efectos de resolver problemas del desarrollo social y económico de una nación. Durante el período 2004-2020, la corrupción desbordó la institucionalidad dominicana, a tal grado que la clase política necesitó de la protección legal de las fortunas mal habidas, especialmente luego de la aprobación en el 2012 de la Ley Magnitsky en Estados Unidos, la cual permite al presidente de los Estados Unidos imponer sanciones sobre la propiedad basándose en la violación de los derechos humanos²², esto permitiría la persecución de las fortunas provenientes de actos de corrupción.

Fue durante la administración de Danilo Medina que se sometió un proyecto de ley de fideicomiso que posteriormente se aprobó y se convirtió en la Ley No. 189-11 de Fideicomiso, mientras que el reglamento 434-20 para su aplicación se aprobó durante el primer mes del Gobierno de Luis Abinader (2020-2024).

21 FMI, BM y BID, *Ibidem.*, página 3.

22 Ver la página del Congreso de los Estados Unidos en la que se presentan los informes presentados al Congreso norteamericano sobre el cumplimiento de la sección 93 de esa ley, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/93>

Estas modalidades de contrato que, si bien no privatizan para siempre el patrimonio público, lo comprometen con la administración privada por períodos muy largos de tiempo y, además, los riesgos de la administración privada están cubiertos con los recursos públicos, liberando al sector privado de la responsabilidad de los riesgos de su gestión.

En efecto, estos contratos del Gobierno con empresas privadas, conocidos como APP, se ponen en marcha en el Gobierno de Fernández (2004-2008) con la firma del contrato de la carretera Santo Domingo-Samaná (mejor conocido como “peaje sombra”). En cambio, si bien la ley de los fideicomisos se aprueba durante el último mandato de Fernández, Ley 189-11, su aplicación se plantea con mayor intensidad en la administración de Abinader, cuyo Gobierno aprueba su reglamento de aplicación, estableciendo una continuidad de las políticas públicas de las administraciones peledestás. Por lo que, en materia de política de inversión, ambas administraciones siguen exactamente el mismo patrón.

Vale destacar que tanto el Banco Mundial (BM)²³ como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) promueven en la región de América Latina las APP, así como los fideicomisos administrados por el sector privado para construir, administrar o subcontratar la producción de bienes o servicios previamente provistos por el sector público, y con ellos se desecha la experiencia acumulada por el sector público en la provisión de estos servicios, bajo el alegato de que el sector privado es mejor administrador que el sector público.

A partir del Gobierno de Danilo Medina se adelantaron pasos para plantear la nueva plataforma que relanzara el

23 Ver la descripción del uso de asociaciones público-privadas en el sitio de la red de esta institución financiera internacional, <https://www.bancomundial.org/es/topic/publicprivatepartnerships/overview#1>

proyecto de administración privada de los bienes públicos. Lo que se refuerza con el estímulo de prestamistas internacionales como el BID, que considera a las APP: «Una herramienta con un gran potencial para atraer inversión privada a la infraestructura pública, y dio a conocer el desarrollo que dicho modelo estaba teniendo en algunos países de América Latina»²⁴. De manera que se trata de un mecanismo de privatizar la construcción y administración de los activos públicos durante la vigencia de ese tipo de contrato. Tanto la utilización de las APP como de los fideicomisos contribuye a la obsolescencia de la experiencia acumulada del sector público en el diseño, construcción y administración de las obras de inversión pública, incapacitando al Gobierno de jugar el nuevo rol que la experiencia señala como esencial para el desarrollo económico²⁵, tal y como muestran los resultados que evidencian la dominancia de la economía de *laissez-faire* en cualquier economía en la que se instaló, pero sobre todo en economías subdesarrolladas como la nuestra.

El Gobierno de Medina desarrolló varios proyectos con la figura de los APP. Se contrataron varios proyectos entre los que figura el diseño, construcción, operación y mantenimiento (DCOM) de la carretera Santo Domingo-Samaná. Este contrato específicamente incrementó el gasto del Gobierno, en promedio, alrededor de RD\$4,000 millones anuales tal y como se consigna en la ejecución presupuestaria del GC, lo que contribuyó al empeoramiento del balance fiscal del Estado. De la misma manera, esa administración gubernamental utilizó la figura del fideicomiso y se puso en marcha la administración de los peajes de las carreteras

24 Paola Bueno, Laura Garrido, Andrés García, Laura López y Javier de las Heras: “Asociación público-privada en América Latina: afrontando el reto de conectar y mejorar las ciudades”, Banco Interamericano de Desarrollo, Bogotá, Colombia, julio 2018.

25 Mariana Mazzucato: *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*, Harper Collins, New York, Estados Unidos, 2021.

del país a cargo del fideicomiso RD Vial, siendo la fiduciaria Banreservas la responsable de su administración.

Cabe destacar que tanto las APP como el fideicomiso son una propuesta de administración de los bienes públicos que se origina en los organismos de crédito internacionales como una forma de dar negocios al sector privado, frente a la creciente oposición a los procesos de privatización. Pero estos negocios terminan en creación de renta para el sector privado, por cuanto en ese mecanismo de inversión los empresarios privados se constituyen en intermediarios.

CAPÍTULO II

Características de las APP

El régimen de APP plantea retos a los gobiernos desde la perspectiva de valores y estándares generalmente diferentes entre los sectores público y privado. Debe mencionarse la participación desigual en el proceso de decisión y reglas opacas para compartir riesgos y responsabilidades²⁶. No obstante, los organismos internacionales hallan que las APP convienen a la estrategia que busca cerrar las diferencias en infraestructura de los países desarrollados y subdesarrollados.

Según el BM y el BID, las APP tienen un conjunto de rasgos atractivos para cualquier administración de gobierno, especialmente en países con restricciones presupuestarias, tal y como es el caso dominicano. Y por esta razón, estos organismos sugieren que vale la pena detenerse en cada una de ellas y, a la luz de la experiencia internacional, comprobar que efectivamente las APP constituyen un mecanismo idóneo que contribuye con el desarrollo económico de los países subdesarrollados.

De acuerdo con esas instituciones, las APP tienen las siguientes ventajas: a) relajan las restricciones presupuestarias y liberan los fondos públicos para otros propósitos, b) aumentan la eficiencia gracias a la participación privada en la gestión de los proyectos sin sujetarse a las prácticas burocráticas habituales en el Gobierno, c) mejora la selección de los proyectos de inversión porque el sector privado es sometido a la disciplina que imponen los mercados financie-

26 Temulin Batjargal, Mangzhong Zhang: Review on the Public-Private Partnership, Management Studies, Vol. 10, No. 1, páginas 1-11.

ros privados, d) siguen subastas competitivas que imitan el funcionamiento de un mercado en competencia, e) ayudan a filtrar proyectos considerados como “elefantes blancos”, f) se administran las tarifas de los servicios cercanos a los costos medios para mantener tarifas rentables como en la administración privada²⁷. Cada una de las ventajas enumeradas merecen un comentario separado.

Por el lado de los ingresos tributarios, las APP no disminuyen las restricciones presupuestarias públicas, ya que los ingresos provenientes de la administración de los servicios públicos por APP son recolectados por este intermediario privado y no se depositan en la Cuenta Única del Tesoro Nacional. En el caso que incida en el presupuesto de la nación, debe ser sin afectar el monto del gasto público, porque supuestamente los fondos destinados a la inversión provienen del sector privado. No obstante, este resultado depende de la forma de financiamiento del sector privado a cargo de la APP. Si el sector privado pone como colateral el flujo de ingresos futuros que tendrá el proyecto con un contrato APP, entonces en este caso perjudica a las finanzas públicas, por cuanto los préstamos garantizados por el Gobierno dominicano deben registrarse como parte de la deuda pública, según las normas internacionales de contabilidad; con lo cual aumenta el endeudamiento público y representa un riesgo fiscal sobre la política fiscal en caso de que el sector privado no cumpla con sus compromisos financieros²⁸.

27 Ver publicación del Banco Mundial, 2018 <https://www.bancomundial.org/es/topic/publicprivatepartnerships/overview#1>

28 Las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) establecen que los préstamos de las APP deben ser registrados como préstamos garantizados por el Gobierno. En el caso de que se produzcan cargos anuales sobre el presupuesto público, estos deben registrarse como pago del servicio de la deuda, y el flujo futuro a pagar por dicho endeudamiento debe ser registrado como stock de la deuda.

Con respecto a la ganancia de eficiencia de la administración privada de proyectos públicos, existe una larga tradición de la participación privada en la implementación de proyectos de inversión pública, y las trabas burocráticas que acompañaron esta relación gobierno-empresas privadas resultaron en fuertes indicios de corrupción, sobrecostos, ventajas para la inversión privada y riesgos financieros para el Gobierno. Tal fue el caso de la carretera Santo Domingo-Samaná, cuyo contrato APP permitió que una empresa privada incluyera una cláusula de ingreso mínimo garantizado (IMG). Esta estableció que, si el tránsito vehicular fuera menor al proyectado en el estudio de mercado (estudio que fue realizado por la propia firma privada que ejecutó el proyecto) y, por consiguiente, los ingresos generados fueran menores (lo que reduce la tasa interna de retorno (TIR) del proyecto), entonces el Gobierno se compromete a pagar la diferencia entre la TIR efectivamente registrada y la TIR teóricamente calculada en el estudio de mercado. Cabe destacar que la TIR contenida en este contrato de APP, conocido como “peaje sombra”, fue de 16.4% sobre valores en dólares de los Estados Unidos.

Otra de las ventajas que supuestamente tienen los contratos APP es que equilibran los riesgos (financieros, de construcción, fenómenos imprevistos, entre otros) de los sectores público y privado. Pero en este caso todos los riesgos se inclinaron hacia el sector público que proveyó, además de garantías cambiarias, una parte sustancial del cemento asfáltico (AC-30) y otras exenciones fiscales.

Se argumenta, por otro lado, que los contratos APP aumentan la eficiencia en la ejecución de proyectos de inversión pública porque no se sujetan a las trabas burocráticas, ya que el proyecto se lleva a cabo por una empresa privada. El mercado dominicano se caracteriza por la concentración de

unas pocas firmas privadas en cada uno de los segmentos de mercado; con lo cual, si existe competencia esta se limita a las firmas dominantes. Por otra parte, la mayoría de las empresas dominantes permanecen en el mercado por las exenciones fiscales que reciben, las cuales se transforman en beneficios y esta forma de operar no es precisamente resultado de la eficiencia y la competencia en los mercados eficientes. De manera que resulta muy difícil incluir el concepto de eficiencia en el sector privado dominicano. Si existe competencia en el sector productivo dominicano, debe producirse a nivel de las pequeñas firmas.

Se aduce también que los contratos APP garantizan la eficiencia en la selección de las firmas que ejecutan los proyectos de inversión pública, por cuanto esas firmas se someten al escrutinio riguroso de selección mediante un proceso competitivo. En el país existen amplias debilidades institucionales y corrupción administrativa en el Gobierno que impiden una selección de las firmas más idóneas de acuerdo con las características del proyecto de inversión. El Congreso de la República generalmente no ejecuta cabalmente su rol de vigilancia del cumplimiento de las leyes ni de las acciones del Poder Ejecutivo, y algunos contratos que comprometen el financiamiento del presupuesto de la nación ni siquiera son leídos por los legisladores. En fin, no cumple con sus funciones esenciales, excepto de aprobar cualquier cosa que remita el Gobierno para su conocimiento.

Generalmente, los contratos APP para la selección de la firma siguen un patrón de asignación de proyectos mediante subastas competitivas, que teóricamente se asemeja al funcionamiento de los mercados competitivos. No obstante, la conocida debilidad de las instituciones públicas para el estudio de los contratos con el Gobierno, unido al incumplimiento de las leyes, la corrupción, el tráfico de influencias,

entre otras, obstaculizan la pretendida imitación del funcionamiento competitivo del mercado en el país, que incluye las transacciones del Gobierno en la selección de las firmas privadas para la ejecución de contratos APP.

Asimismo, se les atribuye a los contratos APP la bondad de evitar la selección de proyectos conocidos como elefantes blancos, es decir, de inversiones públicas de poca utilidad pública o que no brindan un servicio a la comunidad que cumplan con las normas de calidad y eficiencia. Recientemente, el Gobierno ha contratado a empresas de construcción internacionales para la ejecución de proyectos de envergadura, pero los servicios públicos esperados han sido muy limitados y no cumplen con los propósitos de su construcción. Tal es el ejemplo de la licitación de la presa Pinalito, construida sobre el río Tireo para generar energía eléctrica. En el 2020 esta presa tenía dos años fuera de servicio y su embalse, que almacena teóricamente 1.5 millones de metros cúbicos de agua, no tiene agua. Ocurre que la cuenca alta del río Tireo está totalmente desnuda, carece de la alfombra verde que precisa cada río para mantener adecuadamente su cauce²⁹. Este es un ejemplo de que el Gobierno selecciona elefantes blancos porque las decisiones en materia de inversión pública tienen la impronta de la corrupción y los criterios técnicos no se siguen para la adjudicación de un contrato, sea este APP o del Gobierno con una empresa privada.

Finalmente, se argumenta que la determinación de la tarifa se realiza atendiendo a los costos medios de la firma. Este es el criterio que se utiliza en los mercados competitivos para

29 Ver el periódico digital www.almomento.net <https://almomento.net/la-presa-de-pinalito-problema-mayusculo-2/>; <https://egehid.gob.do/noticias/egehid-anuncia-plan-de-rescate-de-presa-de-pinalito-que-esta-fuera-de-operacion-desde-2019/>; <https://www.diariolibre.com/actualidad/problemas-importantes-de-la-presa-de-pinalito-KL302549>

que una empresa se mantenga operando. Pero este coste medio incluye lo que cuesta la intermediación de la empresa adjudicataria del contrato APP; esto es: el diseño, construcción, administración y mantenimiento de la obra. Así que mientras la empresa administre el proyecto cobrará por su operación, lo que eleva el coste medio para el público. De suerte que los precios serán más elevados con relación a un proyecto realizado por el Estado y cuyo mantenimiento esté provisto por el ministerio correspondiente.

Tipos de asociaciones público-privadas

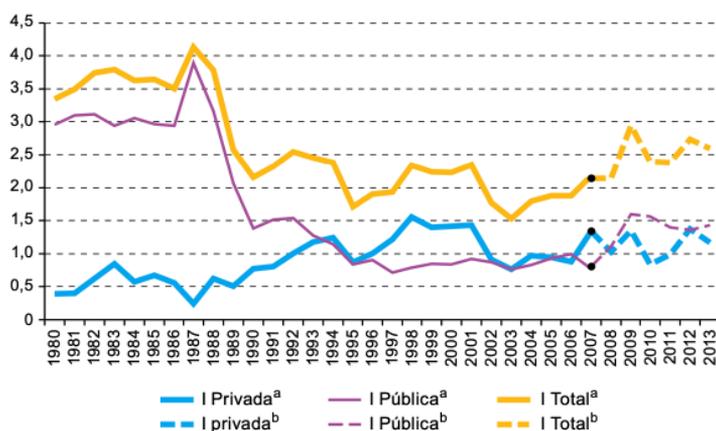
La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) mostró en unos de sus estudios para la región que, durante la década de los noventa, la inversión en infraestructura era baja, particularmente en carreteras, transporte, entre otros, si se compara con el nivel alcanzado en las economías similares de otras regiones. La tendencia de la inversión en infraestructura en Latinoamérica ha sido hacia la baja. En la década de los ochenta la inversión en infraestructura fue de 3.6% del PIB y su nivel más elevado alcanzado durante este período fue de 4.1%. Posteriormente, en la década de los noventa se contrajo y tan solo alcanzó un 2.2%. Durante la década siguiente, particularmente en el 2009, la inversión pública alcanzó un 2.3% del PIB³⁰. La CEPAL afirma que para cerrar la brecha entre oferta y demanda de infraestructura en América Latina haría falta una inversión pública de 6.2% del PIB, aproximadamente US\$320,000.0 millones.

En la región latinoamericana se produjo en la década de los ochenta una notable expansión de la inversión pública,

30 Comisión Económica para la América Latina: *Public-Private Partnerships under the "People-First" Approach*, Boletín No. 383, Naciones Unidas, ECLAC, New York, Estados Unidos, 2020.

mientras la inversión privada se mantuvo rezagada durante ese período. Puede decirse que la inversión total en la región fue liderada por la inversión pública, según se advierte en la figura No. 1. Desde finales de la década de los noventa la inversión pública se contrajo y la inversión privada tomó el liderazgo en la inversión total. Algunos economistas argumentan que la razón que explica la reducción de la inversión pública tiene que ver con la consolidación fiscal que propuso el FMI como remedio a la inflación que se registró en la región durante esos años y que tuvo efectos negativos en el desempeño económico de la región³¹.

FIGURA No. 1
AMÉRICA LATINA: INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA
POR SECTOR, PÚBLICO Y PRIVADO, 1980-2013
(En porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL, Facilitación del transporte y el comercio en América Latina y el Caribe, Edición No. 347, Boletín FAL, página 5.

De la misma manera, se produjo una contracción del ahorro público lo que también contribuyó a la caída de la inversión

31 Bernardin Akitobi, Richard Hemming y Gerd Schwartz: *Inversión pública y asociaciones público-privadas*, Fondo Monetario Internacional (FMI), Washington DC, EE. UU, 2007, página 2.

pública. Esta situación de las finanzas públicas se asoció a cambios en la estructura del gasto público que le imprimió rigideces al gasto corriente y que incluyó los salarios del sector público, pensiones, transferencias a los hogares y el pago del servicio de la deuda pública, Akitobi, Hemming y Schwartz (2007).

En cambio, la tabla No. 1 muestra la inversión estimada para los primeros años del siglo XXI para la región latinoamericana. De acuerdo con la CEPAL, la República Dominicana aparece con una inversión pública para el año del 2016 de US\$2,902.0 millones, que representó el 26.9% del gasto total presupuestado para ese año³². Este porcentaje ha venido reduciéndose a lo largo de esta década y para el 2021 el monto de la inversión pública respecto del presupuesto total de gasto fue de RD\$63,948.8 millones, equivalente a US\$1,162.7 millones.

A partir de esta realidad, tanto el BM como el BID consideraron que una de las formas de resolver el problema de falta de infraestructuras en la región latinoamericana era a través de la elaboración de contratos de tipo APP y fideicomisos, que facilitarían la inversión privada en proyectos de interés público. Estos podrían utilizarse considerando las “supuestas” ventajas de eficiencia de mercado para modernizar la administración de la inversión pública en infraestructura, con mejoras significativas en la gerencia técnica, financiamiento y la eficiencia que generalmente se le atribuye al sector privado. En este sentido, estos organismos promovieron los contratos APP a los cuales se les consignan atributos que parecieran resolver las dificultades que normalmente enfrenta la administración de la inversión pública en la región. Desafortunadamente, las ventajas que este mecanismo

32 Considerando el tipo de cambio de RD\$45.5 por cada dólar norteamericano, según se consigna en el documento de presupuesto correspondiente al 2016 enviado al Congreso de la República para su conocimiento y aprobación. Ver <https://www.transparenciafiscal.gob.do/documents/20127/57119/Ley+Pol%C3%ADtica+Presupuestaria+2016.pdf/04e6e103-92c5-08f0-c7f6-d197212efd3f>

de administración y financiamiento les ofrece a los países tienen defectos y limitaciones, a los que se hizo referencia en el apartado anterior.

TABLA No. 1

América Latina y El Caribe: Cartera preliminar de proyectos de infraestructura de transporte por país^a

País	Inversión estimada (en millones de USD) ^b	Porcentaje del total (Porcentaje)	Número de proyectos	Fecha de término del último proyecto en cartera	Proyectos que incluyen a más de un país ^c		
					Monto (en millones de USD)	Porcentaje sobre el total de cada país	Número de proyectos
1 Brasil	166 126	31,67	123	2025	8 103	4,9	5
2 México	57 744	11,01	96	2020			
3 Nicaragua	50 102	9,55	3	2020			
4 Colombia	46 778	8,92	86	2038	32	0,1	1
5 Perú	44 024	8,39	63	2031	2	1,4	4
6 Chile	27 725	5,29	72	2024	4 904	17,7	4
7 Argentina	23 888	4,55	32	2022	12 720	53,2	5
8 Panamá	16 524	3,15	18	2025	15	0,1	1
9 Guatemala	14 873	2,84	11	2019			
10 Bolivia (Estado Plurinacional de)	13 379	2,55	46	2025	7 798	58,3	3
11 Paraguay	12 910	2,46	17	2021	7 773	60,2	3
12 Honduras	11 845	2,26	9	2030			
13 Uruguay	10 257	1,96	13	2025	7 946	77,5	31
14 Venezuela (República Bolivariana de)	9 812	1,87	7	2017	32	0,3	
15 Ecuador	6 362	1,21	21	2024			
16 Costa Rica	4 082	0,78	15	2017	15	0,4	1
17 República Dominicana	2 902	0,55	8	2016			
18 Jamaica	2 573	0,49	3	2013			
19 El Salvador	1 215	0,23	5	2032			
20 Cuba	1 164	0,22	2	2020			
21 Surinam	116	0,02	1	n.d.			
22 Haití	40	0,01	1	n.d.			
23 Belice	30	0,01	1	n.d.			
Total	524 471	100	653		49 950	9,5	31

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de BNAmericas.

Nota: n.d.: no determinado.

^a Esta información contiene cierto grado de incertidumbre ya que incorpora proyectos en distintas etapas, así como proyectos en licitación. Por tanto, la inclusión de un proyecto en la cartera no es garantía de que la inversión efectivamente se va a realizar.

^b No hay datos de inversión estimada para algunos proyectos. Se incluyen proyectos a ejecutar tanto por el sector público como por el sector privado.

^c No incluye la cartera del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (o Proyectos Mesoamérica). Según datos de Pérez-Salas (2015), en el año 2015, dicha cartera ascendería a USD 3.199,43 millones.

Fuente: CEPAL, Facilitación del transporte y el comercio en América Latina y el Caribe, Edición No. 347, Boletín FAL, página 14.

Existen diversos tipos de contratos APP y cada uno de ellos sirve a un propósito especial del Gobierno. Generalmente, las inversiones públicas construyen hospitales, escuelas, carreteras, acueductos, protegen el medio ambiente, entre otras, y cada una de estas inversiones pueden ser acomodadas por diferentes tipos de contratos de APP. Por ejemplo, una carretera puede realizarse con un contrato que incluya diseño, construcción, financiamiento, mantenimiento y operación (DCFMO), lo que obviamente depende de las condiciones técnicas y financieras del Gobierno.

De otra manera, la inversión pública pudiera ejecutarse mediante un contrato de diseño, construcción, financiamiento y operación (DCFO) o solamente considerando operación y mantenimiento (O&M) de un activo o servicio público. Dependiendo de las necesidades del Gobierno, se podría acoger a un contrato de construcción, operación y transferencia (CO&T) o de rehabilitación, operación y transferencia (RO&T). Asimismo, los contratos APP incluyen además las concesiones, arrendamiento y franquicias. Cada una de las actividades definidas en cada uno de esos contratos se define separadamente a continuación:

Diseño: también llamado trabajo de ingeniería, significa desarrollar el proyecto desde el concepto inicial y los requisitos de resultados hasta las especificaciones de diseño listas para la construcción.

Desarrollo o rehabilitación: cuando se utilizan APP para activos de infraestructura nuevos, suelen requerir que la parte privada construya el activo e instale todo el equipo. Cuando las APP implican activos existentes, la parte privada puede ser responsable de rehabilitar o de ampliar el activo.

Financiamiento: cuando una APP implica el desarrollo o la rehabilitación del activo, se suele requerir también que la parte privada financie los gastos de capital, ya sea en parte o en su totalidad, como se describe con mayor profundidad cuando se haga referencia a cómo se financian las APP³³.

Mantenimiento: las APP asignan a la parte privada la responsabilidad del mantenimiento de un activo de infraestructura de acuerdo a un estándar especificado mientras dure el contrato. Esto suele considerarse una característica clave de los contratos de APP.

Operación: las responsabilidades de operación de la parte privada de una APP pueden variar considerablemente según la naturaleza del activo subyacente y del servicio asociado. Por ejemplo, la parte privada podría ser responsable de:

- La operación técnica de un activo y el suministro de un servicio básico a un comprador gubernamental, por ejemplo, una planta de tratamiento de agua.
- La operación técnica de un activo y el suministro de servicios directos a los usuarios, por ejemplo, una APP para un sistema de distribución de agua.
- La prestación de servicios de apoyo, con el organismo gubernamental responsable de brindar el servicio público.

33 Ver cómo se financian las APP, <https://pppknowledge.org/es/guide-kl/sections/16-how-ppps-are-financed>

co a los usuarios, por ejemplo, una APP para la construcción de una escuela que incluya servicios de limpieza³⁴.

Ventajas y desventajas de los contratos APP

Generalmente se alude a que los contratos APP tienen algunas ventajas. Una de estas es que posibilitan la inversión en bienes públicos cuando el Gobierno no tiene capacidad para financiarlos. Asimismo, se argumenta que la licitación pública del proyecto permite la competencia, con lo que se espera que la empresa más capacitada sea la más apta para ejecutar la inversión. Además, el sector privado le imprime la eficiencia de mercado que caracteriza a ese sector.

A propósito del financiamiento privado de obras públicas a través de APP, debe hacerse la siguiente precisión: los contratos aprobados por los congresos de cada nación implican una garantía soberana, la cual funciona como colateral para la solicitud de créditos internacionales. Si el contrato de APP incluye la operación del proyecto, el flujo de ingresos que genera el proyecto sirve además de garantía de repago de préstamos del proyecto. En estas circunstancias resulta útil aclarar que los préstamos obtenidos con la garantía del Estado (aprobación del Congreso) o del flujo financiero generado por un proyecto del sector privado con cualquier Estado se registran como préstamos garantizados por el Estado y, por tanto, forman parte de la deuda pública.

34 Ver Gerd Schwartz, Ana Corbacho y Katja Funke (eds): *Public Investment and Public-Private Partnerships*, Fondo Monetario Internacional (FMI), Washington DC, Estados Unidos, 2008. Ver también definiciones de los tipos de APP, <https://pppknowledgelab.org/es/guide-kl/sections/6-ppp-contract-types-and-terminology>

Entonces, la ejecución de un proyecto con APP tiene efectos financieros en las cuentas públicas. Por un lado, aumenta el financiamiento del Gobierno y, por el otro, afecta el balance fiscal, teniendo en cuenta que el gasto de los recursos provenientes del préstamo garantizado por el Gobierno es parte del gasto del Gobierno, aunque sea ejecutado por una empresa privada. Por consiguiente, una APP tiene desventajas escondidas en las supuestas ventajas que representan para un país que carece de recursos para financiar la inversión pública.

La primera experiencia dominicana con una APP se produjo con el proyecto autopista del nordeste, posteriormente nombrada Juan Pablo II, que incluyó diseño, construcción, operación y mantenimiento (DCOM). Originalmente, su costo fue de US\$305.0 millones; sin embargo, desde su inauguración en el 2008 hasta el 2021, el Gobierno dominicano había pagado unos US\$563.0 millones para cumplir con la cláusula de ingreso mínimo garantizado (IMG). Recientemente, el Gobierno pagó US\$410.0 millones y supuestamente el Estado se ahorró, según el presidente de turno unos US\$1,500.0 millones³⁵. Resulta extraordinario que el Gobierno se ahorrara tres veces el costo inicial de la obra, habiendo pagado US\$868.0 millones cuando el costo inicial era de tan solo trescientos millones de dólares. Pese a que un proyecto APP generalmente equilibra los riesgos (financieros, de construcción, financiamiento, etc.) entre el Estado y la empresa privada, en este caso, todos los riesgos recayeron sobre el Gobierno.

35 Ver <https://eldia.com.do/gobierno-ha-pagado-doble-del-costos-carretera-samana/> y <https://www.hacienda.gob.do/presidente-luis-abinader-anuncia-fin-del-peaje-sombra-en-autopista-nordeste-y-bulevar-turistico-del-atlantico/>

El hecho de que el Gobierno de turno haya optado por rescindir el contrato, indica que este no resultó ser una decisión eficaz y no fue ni económica ni tampoco socialmente aceptable para el Gobierno dominicano considerando la presión social para la terminación de este contrato; por el contrario, parece que la única beneficiaria fue la empresa privada que realizó y gestionó todo el proceso de la inversión hasta la gestión y construcción, brindando un servicio caro a los ciudadanos. Otro aspecto que vale la pena mencionar es que se desconocen los detalles de la negociación, tales como por qué el Gobierno pagó más de cuatrocientos millones de dólares, la razón de ese pago y, más importante, cómo calculó el Gobierno un ahorro de US\$1,500 millones.

CAPÍTULO III

Los fideicomisos en RD

El fideicomiso es una figura que aparece en la legislación anglosajona, cuyo objetivo fundamental es el de preservar el capital, la riqueza o un activo en el tiempo. Esta figura jurídica no es propia de los países con tradición jurídica francesa³⁶.

Una de sus características fundamentales es que corresponde al derecho civil que tiene lugar entre actores civiles, en el que intervienen el fideicomitente y fideicomisario. El fideicomitente es quien aporta activos (físicos o financieros) e instruye lo que debe hacer el fideicomisario con ese patrimonio. En tanto que el fideicomisario es quien recibe los activos y las instrucciones de parte del fideicomitente y en quien se deposita la confianza del fideicomitente para administrar ese patrimonio. El fideicomisario puede confiar la administración eficiente de su patrimonio, dependiendo de su complejidad, a una fiduciaria para administrar el patrimonio en cuestión en el entendido de que tiene la experiencia necesaria para los fines específicos requeridos.

Los fideicomisos aparecieron recientemente en la República Dominicana. Hasta el 2010 no surge el fideicomiso en la experiencia jurídica dominicana, según se reporta en estudios internacionales realizados para tales fines³⁷. Aunque el fideicomiso es de aparición reciente en el ámbito legal dominicano, no menos cierto es que desde 1961 los profesiona-

36 Katharina Pistor: *The Code of Capital*, Princeton University Press, New Jersey, Estados Unidos, 2019.

37 Ángel Urquiza Cavallé y Estela M. Rivas (eds): *El fideicomiso en Latinoamérica: integración jurídico-financiera*, Barcelona, España, 2010.

les del derecho comenzaron a abordar el tema. Durante ese año se presentó la tesis *Introducción del fideicomiso en la legislación civil dominicana* para optar por título de doctor en Derecho en la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD)³⁸. Posteriormente, en el año de 1969, el autor de esta tesis redactó el primer proyecto de ley que fue presentado al Congreso de la República con el objetivo de regular los fideicomisos en el país (Pacheco, 1984). Este proyecto no llegó a convertirse en ley.

En 1972, Luis Julián Pérez, antiguo presidente de la Comisión Nacional de Desarrollo, designó una nueva comisión de trabajo para estudiar esa pieza legislativa, pero estos esfuerzos no consiguieron producir una propuesta de ley. Sin embargo, siguió trabajando en el tema, para 1982 publicó un libro titulado *Fideicomiso o trust*, que apoyaba la idea de las bondades de la aprobación de una legislación para su uso en el país.

Quince años más tarde se publicaron en la prensa dominicana varios artículos que discutieron nuevamente la conveniencia de la introducción de la figura del fideicomiso en la ley civil dominicana. Los juristas Carlos Curiel, Juan Manuel Pellerano Gómez, Elpidio Beras y Ambrocio Álvarez Aybar publicaron sus ideas sobre el fideicomiso y sus ventajas para el comercio criollo en los diarios *El Caribe* y el *Listín Diario*, a fin de que se pudiera disponer de una ley que regulara la entrega de activos a la administración de terceros, no sólo por testamento, sino también por personas vivas³⁹, con el fin de la preservación patrimonial. Esta iniciativa se envió a la Cámara de Diputados en 1983 durante la presidencia del

38 Juan Rafael Pacheco hijo: *Introducción del fideicomiso en la legislación dominicana*, Editorial CENAPEC, Santo Domingo, República Dominicana, 1984.

39 *Ibidem*, en el libro de Pacheco hijo, en las páginas 127, 161, 177 y 189 se publicaron los artículos previamente mencionados.

abogado Salvador Jorge Blanco, quien sometió un proyecto de ley a la consideración de la Cámara Baja del Congreso Dominicano con el propósito de incluir el fideicomiso en la legislación dominicana, pero corrió una suerte similar al intento anterior.

Desde el punto de vista de la legislación dominicana, diseñada desde la influencia francesa, la figura del fideicomiso resulta extraña a la tradición legal, aunque menos extraña en el sector privado que lo utiliza desde hace años para preservar la riqueza de los herederos, para evadir impuestos y evitar el conocimiento público de sus fortunas. Hasta hace poco, el uso de los fideicomisos había sido limitado, hasta que se descubrió que la Ley No. 189-11 consigna el secreto fiduciario en su artículo No. 29, literal I, en el que se establece dentro de las obligaciones de la fiduciaria.

El compromiso que tiene una fiduciaria de guardar y administrar secretamente frente a indagaciones de terceros de aquellos bienes fideicomitados por el Gobierno puede muy bien mantenerse en secreto entre particulares, pero cuando se trata bienes públicos existe la responsabilidad social de la transparencia de la información. Lo que ocurra con ese activo público es de interés general y, por tanto, la información sobre el mismo debe estar disponible al público, ya que no se trata de un bien perteneciente a particulares. El Estado tiene como norma el ejercicio de la transparencia con los bienes públicos que, en el caso dominicano, está normada por la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública No. 200-04.

Se plantea asimismo una contradicción legal con el uso de los fideicomisos para administrar privadamente bienes públicos. De esta situación legal cayó en la cuenta la presente administración del Gobierno en su intento de aprobar un

contrato de fideicomiso para la administración privada de la Central Termoeléctrica de Punta Catalina (CTPC). Con este propósito se propuso un fideicomiso.

La sociedad dominicana tiene varias fragilidades, entre ellas una aguda debilidad del funcionamiento de las instituciones judiciales. Esto debilita la oportuna y correcta aplicación de las leyes, influenciada significativamente por designaciones de jueces y fiscales que obedecen a los intereses de los dirigentes de los partidos políticos tradicionales y de los negocios privados. Aunque la fortaleza institucional se señala como uno de los prerequisites esenciales para el uso de los fideicomisos, el Gobierno dominicano actualmente muestra un denodado interés para implementar su programa de inversiones públicas y de privatización a través de este mecanismo legal.

De acuerdo con connotados juristas dominicanos, los fideicomisos son ajenos a los proyectos de inversión pública o a la administración de un activo público, ya que esta figura jurídica en el país se define para fines privados y no están definidos para la participación del Gobierno. Además, Jottin Cury argumenta: «Cuando una persona crea un fideicomiso, sea público o privado, está creando un patrimonio distinto a partir de uno pre-existente, y eso está expresamente prohibido en el derecho nuestro». Más adelante agrega: «...hay una serie de regulaciones que están codificadas y por eso esta ley de fideicomiso 189-11 entra en conflicto con numerosas disposiciones»⁴⁰.

Por estas razones, el Gobierno elaboró en febrero del año en curso un proyecto de Ley de Fideicomiso Público⁴¹, con lo que

40 Ver <https://elnuevodiario.com.do/jottin-cury-dice-intento-privatizar-pc-deja-entrever-estado-no-puede-autoadministrarse-y-eso-no-es-cierto/>

41 Ver Presidencia de la República en <https://presidencia.gob.do/noticias/poder-ejecutivo-deposita-en-el-congreso-nacional-proyectos-de-leyes-de-hidrocarburos>.

persigue evitar violentar las leyes dominicanas que no contemplan la participación del Gobierno en un fideicomiso. A partir de la aprobación de esa ley, supuestamente se legaliza la participación de instituciones públicas que pueden ceder activos públicos para su administración, permitiéndole al sector privado constituirse en intermediario y recibir *renta por ello*.

Por otro lado, la Constitución Dominicana no establece regulación para todos los componentes que conforman el patrimonio público, solamente incluye a los recursos naturales y los hídricos (artículo 14 de la Carta Magna), dejando de lado las empresas del Estado o a aquellas empresas en la que este tiene acciones. La Constitución de la República no menciona las empresas públicas, cuya propiedad se les atribuye a las instituciones que conforman el sector público dominicano; no obstante, pareciera que no tienen la protección del Estado⁴², a pesar de que las concesiones podrían incurrir en administraciones ineficientes que podrían afectar las rentas del Estado, de la misma manera que ocurriría con una gerencia ineficiente de los recursos naturales e hídricos de la nación.

Esta inobservancia de la Constitución Dominicana facilita que el Gobierno ofrezca empresas públicas para ser administradas por empresas privadas mediante contratos suscritos entre la institución pública dueña del activo y el sector privado, mediante figuras como el fideicomiso o la APP, sin que haya reclamos acerca de la preservación de los activos públicos.

Por estas razones legales es que los gobiernos del 2004-2012, 2012-2020 y 2020-2024 iniciaron la experiencia de los fideicomisos y las APP para concesionar al sector privado

42 Senado de la República: *Constitución de la República Dominicana*, Servicios Gráficos Segura SRL, Santo Domingo, República Dominicana, 2015, páginas 9 y 10.

la administración de activos públicos. Los resultados preliminares de la participación privada en la administración de bienes públicos no siguieron el patrón de la eficiencia que se esperaba de la administración privada. Los administradores obtuvieron renta que perjudicaron a los usuarios de tales servicios por elevados precios que pagaron por ese servicio y el Gobierno resultó perjudicado en sus rentas porque, a través del gasto público, transfirió recursos del erario al sector privado para que el proyecto privado obtuviera la tasa interna de retorno que se estimó en el estudio de circulación⁴³ realizado por la propia empresa. Este hecho cuestiona la eficiencia que dice tener la administración privada respecto de la administración pública de proyectos de inversión.

Durante el Gobierno de Medina, se puso en marcha el fideicomiso público de RD Vial sin que existiera la plataforma legal que lo respaldara. El 18 de octubre del 2013 se creó un fideicomiso público⁴⁴ que establece como fideicomitente (quien otorga derechos sobre activos o recursos líquidos a un ente privado para su administración) al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones y como fideicomisario (receptor de los bienes) a la Fiduciaria Reservas que perte-

43 Andreu Mas-Colell, Michael Whinston y Jerry Green: *Microeconomic Theory*, Oxford University Press, New York, EE. UU, 1995. Se argumenta que el sector privado es eficiente y esto significa, de acuerdo con el Principio del Óptimo de Pareto, que nadie puede mejorar su situación sin empeorar el del otro. Este proyecto no tuvo los efectos perseguidos por la empresa privada que perjudicó a los usuarios para mejorar la renta de la empresa privada.

44 Este fideicomiso público ha funcionado desde el 2013, pese a que no existía en el país esa figura jurídica que respaldara legalmente este contrato. Hasta el momento sólo existía el fideicomiso privado en materia inmobiliaria de acuerdo con la 189-11. Actualmente, el presidente Abinader, sometió a las Cámaras Legislativas un proyecto de ley que crea la figura del fideicomiso público. De acuerdo con algunos juristas, la Constitución Dominicana no permite la divisibilidad del patrimonio público mediante cesión a terceros del manejo del patrimonio del Estado, cuya responsabilidad recae exclusivamente sobre el Poder Ejecutivo; por tanto, los fideicomisos públicos, de acuerdo con estos juristas, son ilegales. Ver <https://elnuevodiario.com.do/jottin-cury-dice-intento-privatizar-pc-deja-entrevet-estado-no-puede-autoadministrarse-y-eso-no-es-cierto/>.

nece al Banco de Reservas (BR), que es el banco comercial del Estado dominicano para el cobro de los peajes y su administración. El objetivo de RD Vial es: «Asegurar el adecuado funcionamiento de la principal red vial de la República Dominicana, así como para la ejecución de las actuaciones y obras necesarias para la ampliación, rehabilitación, conservación y/o mantenimiento de dicha red vial, la misma es uno de los patrimonios de mayor valor del Estado Dominicano, representa la conexión entre las distintas ciudades y regiones del país y el desarrollo de la actividad económica nacional en todos los ámbitos».

En el sitio de la red que mantiene RD Vial⁴⁵ no están disponibles informaciones sobre los cobros de los peajes (recaudaciones diarias) por estafetas de pago, no se publican los servicios de los bancos comerciales privados que prestan servicios de tarjeta para pagos rápidos, el costo de la Fiduciaria Reservas, el costo del financiamiento, los beneficios obtenidos por esta operación ni tampoco los depósitos en la cuenta República Dominicana perteneciente al Gobierno Dominicano en el BR.

En cambio, es de conocimiento público que, hasta el momento, el BR colocó RD\$29,000 millones en bonos (deuda pública) para el financiamiento de RD Vial. Hubiese sido interesante conocer los detalles de la utilización de esos recursos, si se utilizaron para inversión pública, para asegurar flujo de recursos a la fiduciaria, para que la misma iniciara sus operaciones (contratación de personal, pago de seguros, pensiones, seguro médico, entre otras); o sea, cuál es el monto que cobra la fiduciaria por la administración de RD Vial.

45 Ver <http://rdvial.gov.do/noticias/bhd-leon-ofrecera-recargas-del-servicio-paso-rapido-para-pago-de-peajes/>

Generalmente, cuando se trata de una empresa pública o privada, organizada bajo la ley de comercio, se conocen los estados financieros de dichas organizaciones. Sin embargo, al operar una empresa con una fiduciaria como la define la Ley 189-11, que establece el secreto fiduciario, no se tiene la obligación legal, como las demás firmas, de publicar sus operaciones financieras. No cabe duda de que operar bajo la Ley de Fideicomisos tiene la ventaja de la falta de transparencia que la ley protege, lo que incumple con uno de los preceptos fundamentales de acceso a la información, que es lo que permite la competencia en una economía de mercado.

Actualmente, el Gobierno propuso el envío de veinte y dos fideicomisos al Consejo Económico y Social (CES) para que sean discutidos en este órgano⁴⁶. No obstante el anuncio presidencial, todavía el CES no ha sido apoderado de los fideicomisos para iniciar las labores de ese organismo de consulta no-vinculante. Se hizo pública la remisión al Congreso del contrato de fideicomiso de la central termoeléctrica de Punta Catalina (CTPC), aprobado mediante el decreto No. 538-21 y 539-21; y se tiene información de que los fideicomisos de Pedernales —para el Desarrollo del Sistema de Transporte Masivo en la República Dominicana (FITRAM) aprobado mediante el decreto No. 620-21— y el correspondiente a la Administración del Fondo de Cohesión Territorial (decreto No. 606-21) serán remitidos al CES, mientras se espera la aprobación de la ley de fideicomiso público sometida por el Poder Ejecutivo al Congreso.

Sin embargo, esta propuesta presidencial no resuelve las inconsistencias legales que plantea la conducción de la política de inversión pública que se ha fundamentado en estas figuras jurídicas que riñen con el sistema de leyes vigentes

46 Ver el periódico digital www.almomento.net, <https://almomento.net/gobierno-dominicano-contempla-impulsar-22-fideicomisos-publicos/>.

o que tienen cuestionamiento sobre el beneficio que una administración privada de bienes públicos que genera renta para el sector privado y altos precios de los bienes que se producen. Además, debe enfrentar el amplio cuestionamiento de la sociedad que ha hecho pública una potente respuesta social ante la creación de renta para el sector privado, que no ha aprendido a conducirse con ideas modernas que promueven el crecimiento, tales como la inversión en investigación e innovación, con el único objetivo del crecimiento económico⁴⁷. Lo que contrasta con el deterioro del nivel de vida de amplios sectores de la población debido a los aumentos de precios de venta que genera la renta de esos proyectos.

47 La historia reciente del crecimiento económico dominicano revela que el sector privado tiene limitaciones para la innovación y el aprendizaje. Las empresas carecen de equipos de investigación dedicados a mejorar sus procesos de producción o reentrenar a la mano de obra, con lo cual el aumento de su producción se debe fundamentalmente a un efecto de la demanda, por lo que las conclusiones fundamentales de los modelos clásicos del crecimiento económico, tal como el de Robert Solow (1956), Sergio Rebelo (1990) y David Romer (1990), no son aplicables a la economía dominicana.

CAPÍTULO IV

La experiencia latinoamericana en APP y fideicomiso

En general, el BM estima que existen once obstáculos en la región de América Latina para implementar proyectos de construcción de infraestructuras. Esos obstáculos son: amplia brecha entre las expectativas de lo que se espera de los sectores público y privado, falta de compromisos y objetivos claros del Gobierno, complejo proceso de toma de decisiones, políticas sectoriales pobremente definidas, inadecuado marco regulatorio y sistema legal, pobre manejo de riesgos, poca credibilidad de las políticas públicas, inadecuado mercado doméstico de capitales, falta de mecanismos para atraer financiamiento de largo plazo de fuentes privadas a tasas de interés aceptables, pobre transparencia y falta de competencia⁴⁸.

Igualmente, el sector público admite riesgos financieros como requisitos para otorgar concesiones de obras de infraestructura al sector privado, que incluyen garantías de ingresos mínimos de los proyectos de inversión y garantías de liquidez para el pago de la deuda. Estas garantías restringen las finanzas del Gobierno y crean dificultades a la administración financiera del Estado (ver tabla No. 2).

Antes de pasar a describir la experiencia en algunos países de la región latinoamericana es útil comparar la forma tradicional de conducir la inversión pública y la que actualmente proponen los organismos multilaterales de crédito. De esta manera, puede tenerse una idea más precisa de las diferencias de ambos esquemas.

48 Xueqing Zhang: *Critical Success Factors for Public-Private Partnerships in Infrastructure Development*, Journal of Construction and Engineering and Management, Vol. 131, No. 1, enero, 2005.

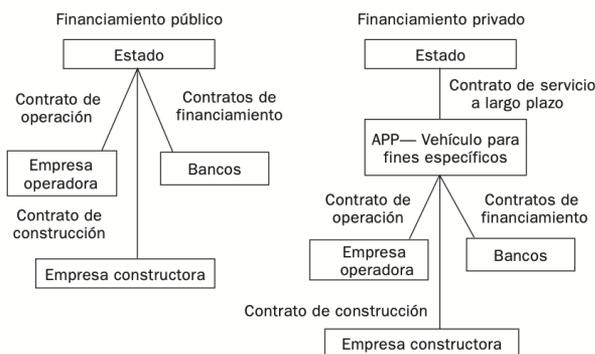
Tabla No. 2

Características de los contratos APP en América Latina		
Riesgos	Mecanismo del Contrato	Concesiones
Sector Público	Garantías de ingreso mínimo	Chile: 32 concesiones (1992-2009) Colombia: 11 concesiones (1994-1997) Perú: 5 concesiones (2003-2010)
	Garantías de liquidez para el pago de la deuda	Colombia: 10 concesiones (2001-2007) México: 12 concesiones (2003-2008)
	Disponibilidad de pagos	México 7 concesiones (2005-2010) Perú: 9 concesiones (2005-2009)
Usuarios	Ingresos acumulados (no actualizado)	Colombia: 10 concesiones (2001-2007)
	Ingresos acumulados (actualizado)	Colombia: 4 concesiones (2010)
	Compromisos del gobierno para conceder los términos de las concesiones si el tráfico es menor al esperado	México: 30 concesiones (1989-1994)
Sector Privado		México: 18 concesiones (2003-2010) Brasil: 7 concesiones (2007-2010) Brasil: 10 concesiones en el Estado de Sao Paulo Brasil: 6 concesiones en el Estado de Paraná (1997-2000) Brasil: 8 concesiones en el Estado de Río Grande del Sur (1997-2000)

Fuente: José Vasallo Magro: Latin American Development Bank: Public-Private Partnership in Latin America: Learning from Experience, Bogotá, Colombia, julio 2015.

Figura 2.

Esquema de funcionamiento tradicional de la inversión pública y el de las APP



Fuente: Bernardin Akitobi, Richard Hemming y Gerd Schwartz: Inversión pública y asociaciones público-privadas, Fondo Monetario Internacional (FMI), Washington DC, EE. UU, 2007

En el esquema de selección y financiamiento de la inversión pública tradicional, el Gobierno determina la necesidad so-

cial de la inversión, realiza los estudios de mercado y los contratos con empresas, incluye en el presupuesto de mediano plazo las partidas presupuestarias y estima, en caso de que sea necesario, el monto del financiamiento bancario para ejecutar un proyecto. Para seleccionar a la firma constructora, el Gobierno realiza concursos públicos para seleccionar y contratar a la empresa que administra la construcción del proyecto de inversión. Bajo el esquema de APP, el Estado otorga un contrato de largo plazo a una empresa privada para la ejecución de un proyecto de inversión pública; esta empresa contrata, a su vez, otra empresa privada para operar el proyecto, para la construcción de la obra y, además, gestiona el financiamiento de la obra. La administración de una APP contrata también a la empresa directamente responsable de la construcción. Todos estos contratos administrados y supervisados por la APP, así como el financiamiento del proyecto son intermediarios que aumentan el costo total de la inversión del Gobierno, convirtiéndose en beneficios para la empresa privada. Por consiguiente, un proyecto de inversión pública que se ejecute utilizando una APP siempre es más costoso que la contratación directa del Gobierno a la empresa que construye el proyecto.

Además, habría que añadir que las firmas privadas contratadas en un esquema de APP intentan siempre cargar los costos provenientes de los riesgos del proyecto (naturales, financieros y de gestión administrativa) como responsabilidad del Gobierno que, dados los niveles de corrupción existentes en el país, conjuntamente con un sistema judicial débil⁴⁹, han causado graves daños financieros a las finanzas

49 Considerando que la reforma de la Constitución del 2010 estableció el Consejo Nacional de la Magistratura, del cual forma el Poder Ejecutivo y que tiene como una de sus responsabilidades la selección de los jueces y del Ministerio Público, ha permitido la construcción una protección de los líderes de los partidos políticos para judicializar sus actos de corrupción.

públicas sin que ninguna empresa o empresario haya sido juzgado y encontrado culpable de desfalco al Estado dominicano⁵⁰.

La experiencia chilena con las APP

La historia de las APP en Chile data de 1991, cuando el Congreso chileno aprobó la Ley de Concesiones DFL 164 y DS 240 de 1991. Durante la fase inicial del uso de este mecanismo, el Gobierno de ese país enfrentó varias dificultades, una de las cuales fue la renegociación de los contratos y hubo otros problemas que motivaron cambios en la legislación a este respecto.

La tabla 3 muestra que el 52% de las carreteras y el 48% restante de obras varias fueron concesionadas por el Gobierno de Chile durante la década de los noventa. El monto de gastos originalmente presupuestado fueron objeto de renegociación equivalentes al 35% del monto presupuestado para las carreteras concesionadas; mientras que el 17% de los aeropuertos, cárceles, embalses, el sistema de transporte Transantiago e infraestructura pública se renegociaron.

También las autoridades chilenas enfrentaron otros problemas en otras áreas en materia de concesión. La ley inicialmente fue laxa y permitía adaptar el contrato a cada proyecto; por ejemplo, el instrumento legal: «Permitía incluir tarifas a los usuarios, subsidio del estado, el período de la concesión, ingreso mínimo garantizado por el estado, un pago por adjudicación de la concesión del Estado, los ries-

50 Varios proyectos de inversión han terminado en escándalos de corrupción como es el caso de la construcción de la carretera Juan Pablo II o carretera del nordeste, la presa de Pinalito, la central termoeléctrica Punta Catalina (CTPC) y el acueducto de la línea noroeste, entre otros.

gos que asume el licitador durante las fases de construcción y operación, la calidad de la oferta técnica, la fracción de los ingresos (más allá de cierto umbral) que se comparte con el Estado o el ingreso total de la concesión», Engel, Fischer y Galetovic (2014), (Engel, Fischer y Galetovic, 2014).

Si bien la ley chilena permitía ciertas libertades en materia de contratación de los servicios del sector privado, no menos cierto es que el Gobierno exigía la emisión de bonos de garantía a favor del Estado y que este podía cobrar en caso de que no se materializara el financiamiento prometido por la firma privada.

Tabla No. 3

Chile: Programa de APP (en millones de US\$)

Tipo de Proyecto	1	2	3	4	5	Duración Promedio de la Concesión	
	Costo Presupuestado	Total del valor renegociado	Total Inversión	Fracción del Total	Número de Instalaciones		Fracción del Total
Carreteras (total)	7,418.0	2,572.0	9,989.0	0.86	26	0.52	27.3
Ruta 5	2,875.0	822.0	3,697.0	0.33	8	0.16	23.8
Carreteras Interurbanas	2,118.0	418.0	2,536.0	0.25	13	0.26	27.7
Carreteras urbanas	2,425.0	1,332.0	3,756.0	0.28	5	0.10	31.6
Otras Concesiones (total)	1,179.0	198.0	1,377.0	0.14	24	0.48	18.8
Aeropuertos	352.0	48.0	400.0	0.04	10	0.20	13.1
Cárceles	297.0	106.0	403.0	0.03	3	0.06	22.5
Embalses	165.0	17.0	182.0	0.02	2	0.04	27.5
Transantiago	195.0	26.0	221.0	0.02	5	0.10	15.8
Infraestructura Pública	170.0	1.0	171.0	0.02	4	0.08	23.2
Total o promedio	8,597.0	2,770.0	11,366.0	1.00	50	1.00	22.7

Fuente: Eduardo Engel, Ronald Fischer y Alexander Galetovic: Economía de las Asociaciones Público-Pirvadas: Una Guía Básica, FCE, México DF, México, 2014, página 53.

Una vez que se seleccionaba la empresa, esta debía entregar bonos de garantía asociados al desempeño, los cuales

el Gobierno cobraba si las metas de cumplimiento durante la construcción de la obra no se cumplían. Cuando la obra inicia sus servicios, el constructor-operador debe emitir bonos garantizados por los ingresos generados por la obra y la empresa debe mantener un 30% de la propiedad del proyecto. Además, el Ministerio de Obras Públicas (MOP) de Chile supervisa la construcción y operación del proyecto, con derecho a multar, suspender y hasta terminar el contrato si el concesionario no cumple con sus obligaciones.

En Chile se licitaron proyectos de inversión pública con diferentes criterios de selección. En algunas ocasiones se licitaron carreteras con el criterio de la oferta con el peaje más bajo. En otras ocasiones se utilizó como criterio el valor presente de los ingresos del proyecto. Este criterio de selección se continuó usando en licitaciones por el MOP de aeropuertos, carreteras y hospitales en el 2010. Las autoridades chilenas consideraron también como criterio escenarios en los cuales el concesionario comparte con el Estado los ingresos del proyecto.

El MOP adoptó el criterio de “construir ahora y regular después”, lo que dio seguridad al capital privado de que no se producirían expropiaciones. En este sentido, habría que señalar que una de las principales deficiencias del programa chileno de concesiones ha sido la falta de un marco regulatorio que fijara su atención en las obras públicas y no en el monto de gastos sectoriales del MOP, Engel, Fischer y Galeovic (2014). Otros de los defectos es que el MOP renegocia los contratos para esconder problemas de diseño debilitando el incentivo para diseñar cuidadosamente los proyectos de inversión pública.

Igualmente, el MOP se mostró renuente a exigir el cumplimiento de los contratos. Una consecuencia de esto es que el

Gobierno solamente disponía de informaciones provenientes de la firma operadora del proyecto y no de datos oficiales, por ejemplo, de tránsito en proyectos de carreteras. Con lo cual el Gobierno chileno no tenía garantía de que los flujos de tránsito servidos por el operador fueran ciertos, por lo que podrían existir incentivos a la subestimación de las informaciones estadísticas respecto del volumen de tránsito⁵¹.

El MOP ha sugerido algunos proyectos de inversión pública que han tenido bajo retorno social y que no responden a la política gubernamental. Estos proyectos fueron filtrados por el Ministerio de Planificación, eliminando aquellos proyectos que resultaron tener componentes cuyo costo-efectivo era menor. En los casos en que a los proyectos de inversión se les haya otorgado subsidios, se realizaron estudios sociales que los justifican, aunque esos estudios no fueron difundidos públicamente. Para corregir estos inconvenientes, el Ministerio de Hacienda (MH) creó una unidad dedicada a analizar el cumplimiento de las obligaciones en que incurrió el programa de concesiones que incluye pasivos contingentes (garantías del Estado). En el 2012, las garantías del Gobierno debido al tráfico mínimo ascendieron a 0.16% del PIB y la estimación del costo de posibles conflictos con las concesiones fueron de 0.26% del PIB, lo que afectó el desempeño de la política fiscal⁵².

Generalmente, se producen actos de corrupción en el proceso de otorgamiento de concesiones a empresas privadas y el caso chileno no es una excepción. La unidad de APP del MOP necesitaba personal calificado que no podía contratar por la inflexibilidad al alza de los salarios en el sector pú-

51 *Ibidem*, Engel, Fischer y Galetovic (2014), páginas 58 y 59.

52 Estas contingencias crearon fricciones entre el MOP y el MH en lo que respecta al proceso presupuestario, lo que forzó a una evaluación independiente y que permitió que el MOP ofreciera garantías excesivamente generosas para los tenedores de franquicias.

blico. La “solución” del MOP fue seleccionar empresas de carpeta para obtener los servicios de personal experto en APP, esos recursos se utilizaron para pagar sobresueldos a los empleados de la unidad de APP de ese ministerio.

Otro aspecto no menos importante es el de las renegociaciones de las concesiones adjudicadas. Inicialmente el MOP se resistió a renegociar concesiones, aún cuando hubieran sido beneficiosas para los usuarios. Se piensa que este comportamiento podría estar relacionado con la creación de reputación de no renegociar y hasta el año 2000 las mismas fueron limitadas. No obstante, en el período comprendido entre 2001 y 2007 en las 50 concesiones otorgadas se produjeron 144 renegociaciones, lo que en promedio significó que cada contrato se renegociaba cada 2.5 años. Como se esperaba, las renegociaciones de los contratos incrementaron los pagos del Gobierno respecto a los que contenía el proyecto original.

La tabla No. 4 reporta las renegociaciones llevadas a cabo por las autoridades chilenas de contratos APP. La tendencia del sector privado de corregir el costo de los proyectos a lo largo de la ejecución del proyecto sugiere que, dada su frecuencia, los proyectos de inversión no fueron adecuadamente formulados ni evaluados por las autoridades del MOP y el sector privado prefirió trasladar el costo financiero al Gobierno. Los montos de los contratos renegociados ascendieron a US\$5,627.0 millones, equivalentes al 33% del monto originalmente estimado.

Inicialmente, las renegociaciones son bilaterales entre el MOP y el concesionario, si existe desacuerdo, entonces la discusión se traslada a una comisión de arbitraje, la que primeramente trata de conciliar las posiciones de las partes y luego arbitra entre ellos. De la misma manera, puede apreciarse en

la tabla No. 4, que fueron objeto de renegociación en presencia de la comisión arbitral el 50% de los proyectos, agregando US\$2,813 millones a la inversión total de US\$11,279 millones. Estas renegociaciones de los contratos APP condujo a que las autoridades chilenas reformaran la Ley de Concesiones para darle mayor control al MOP sobre los proyectos y reducir el alcance de las renegociaciones de los contratos.

Tabla No. 4

Inversiones y renegociaciones en APP chilenas, 1997-2007						
	1	2	3	4	5	6
	Número de Proyectos y Renegociaciones (a,b)	Plazo Promedio (años)	Estimación Original de la Inversión (c)	Montos Renegociados (d)	Inversión Total	Fracción del Total
Carretera Panamericana	28/8/2024	24	2,875	843	3,719	0.33
Interurbanas	13/22/25	27	2,118	426	2,544	0.23
Urbanas	5/12/0	32	2,421	1,332	3,752	0.33
Carreteras	26/62/49	27	7,414	2,601	10,015	0.89
Aeropuertos	9/10/2012	13	384	48	432	0.04
Cárceles	1/3/2014	23	221	113	335	0.03
Embalses de agua	2/2/3	28	120	24	144	0.01
Transporte público	2/5/2002	15	157	26	183	0.02
Otros	4/2/0	23	169	1	170	0.02
Otras concesiones	24/16/21	18	1,051	213	1,264	0.11
Total o promedio	50/78/70	22	8,465	2,813	11,279	1.00

Fuente: Engel, Fischer y Galetovic (2008). Monto en millones de dólares

a) Incluye proyectos cancelados

b) Proyectos de renegociaciones bilaterales y paneles de arbitraje

c) Excluye proyectos cancelados

d) Incluye los montos que se pagaron al cancelar tres concesiones

La propuesta del MOP consistió en que aquellos proyectos que excedieran el 5% de la inversión inicial tendrían que ser licitados en forma competitiva y que un panel de expertos independientes debía ser constituido para revisar todo el proceso de renegociación que asegurara que cualquier cambio que se hiciera al contrato no alteraría la rentabilidad de este.

La experiencia de APP en Colombia

El Gobierno colombiano no estaba, desde la perspectiva organizacional e institucional, preparado para sustituir el sistema de inversiones públicas por la adjudicación a través de licitaciones competitivas de los proyectos de inversión pública. Desde los inicios de la década de los noventa, el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) adjudicó once proyectos por US\$697.0 millones y siete de esos proyectos no se licitaron competitivamente, ya que no hubo interesados en participar en el proceso de licitación, y otros dos proyectos recibieron una propuesta que cumplía con los términos de la licitación.

Tabla No. 5

Colombia: primera generación de concesiones⁵³

Proyecto	Extensión en Km	Inversión en Millones de US\$
Santa Marta-Paraguachón	250	49.0
Cartagena-Barranquilla	109	14.0
Desarrollo Vial Oriente de Medellín	349	99.0
El Cortijo-La Punta-El Vino	31	32.0
Fontibón-Facatativá-Los Alpes	41	75.0
Desarrollo Vial del Norte de Bogotá	48	87.0
Los Patios-La Calera-Guasca y El Salitre-Sopó-Briceño	50	9.0
Malla Vial del Meta	190	47.0
Bogotá-Cáqueza	49	94.0
Girardot-Espinal-Neiva	150	39.0
Armenia-Pereira-Maizales	219	131.0
Total	1,486	676.0

Fuente: Ibídem, Engel, Fischer y Galetovic, página 79.

53 Basado en el reporte de Mauricio Cárdenas, Alejandro Gaviria y Marcela Meléndez: *La infraestructura de transporte en Colombia*, agosto del 2005, Fe-desarrollo.

Los inconvenientes presentados en las primeras evaluaciones resultaron de la falta de previsión de INVÍAS. Por ejemplo, se produjeron retrasos en las licitaciones porque no se entregó un diseño detallado de las rutas a concesionar. Las autoridades tampoco realizaron actividades de exposiciones públicas para motivar a las empresas que potencialmente estuviesen interesadas en participar en el proyecto, por eso la mayoría de las licitaciones resultaron desiertas. Asimismo, se concesionaron proyectos sin que estos estuvieran debidamente desarrollados, fundamentándose exclusivamente en los estudios de factibilidad. Igualmente, INVÍAS no estableció las exigencias mínimas para acreditar el financiamiento de los participantes en las licitaciones y, finalmente, los contratos no incluían sistemas de resolución de controversias.

Por estas razones, se produjeron amplias renegociaciones de los contratos de concesión. El 40% de las renegociaciones se debieron a sobrecostos relacionados con expropiaciones y el 58% a cambios en el diseño de los proyectos y en las especificaciones de estos. El Gobierno de Colombia compensó a los concesionarios por peajes inferiores a los garantizados por un monto de US\$133.0 millones en el 2003, lo que representó un cuarto de la inversión del proyecto.

Durante la segunda generación de APP en Colombia se cometieron menos errores en comparación con la primera. Se licitaron dos proyectos por US\$504 millones para la construcción de 1,042 kilómetros de carretera. El primero de estos contratos se canceló y el segundo se retrasó por dificultades para conseguir derechos de paso, por las expropiaciones y por dificultades de financiamiento.

La tercera generación de los proyectos APP no mejoró pese a la experiencia acumulada por las instituciones gubernamentales.

mentales. El Gobierno colombiano, aunque introdujo la gradualidad en los contratos y modificó el sistema de adjudicación en el que ahora se considera el menor del valor presente de los ingresos estimados del proyecto, no logró reducir las renegociaciones que llegaron a ser tres por contrato, Engel, Fischer y Galetovic (2014). El descrédito del Consejo Nacional de la Política Económica y Social (CONPES) fue tan extendido que sus críticos lo calificaron como una institución sin legitimidad⁵⁴.

Asimismo, las instituciones encargadas de la adjudicación de los contratos APP no lograron establecer mecanismos de resolución de conflictos. En fin, la experiencia de Colombia en materia de APP no ha sido buena debido a la falta inicial de experiencia en la organización del proceso de concesiones, la falta de claridad en la definición de los proyectos y la inexistencia de garantías de la obtención del financiamiento que no conllevaron sanciones a la empresa. Otro error que cometieron las autoridades colombianas fue otorgar excesivas ventajas al sector privado, tales como garantías de tráfico y de costos de construcción, lo que generó aumentos significativos de los pasivos contingentes al Estado colombiano⁵⁵.

La experiencia de México en las APP

El primer experimento con APP que se llevó a cabo en México data de la década de los ochenta. En esa ocasión se realizaron tres proyectos de ensayo que se calificaron de exitosos. Estos buenos resultados entusiasmaron al Gobierno y

54 Suárez Montaña, F. J.: *Mentiras y verdades sobre las concesiones en Colombia*, Cámara Colombiana de la Infraestructura, Bogotá, Colombia, abril 2010.

55 Según Bitrán, Nieto-Parra y Robledo (2013), el 50% de las inversiones en carreteras realizadas en Colombia mediante concesiones fueron producto de renegociaciones, mientras que en Chile fue de un 16%.

concesionaron cuatro mil kilómetros de carreteras a partir del año de 1989. Los nuevos proyectos exigen a los concesionarios que la disponibilidad del 70% del financiamiento fuera provista por bancos u otras fuentes externas de financiamiento.

A cambio, el Gobierno garantizaría los riesgos por costos o de demanda de tráfico mediante la prolongación de los plazos de la concesión. Se celebraron licitaciones competitivas solo para firmas domésticas bajo el criterio de que el plazo de concesión fuera menor a quince años. Se concesionaron 53 carreteras, con un total de 5,500 kilómetros, con una inversión de US\$13,000.0 millones. La estructura de financiamiento de esas concesiones provino en un 50% de créditos bancarios, 20% de subsidios públicos de diversos tipos, el 20% restante aportado por la empresa de giro único⁵⁶ y las concesiones tendrían un plazo máximo de quince años. Pero este proceso colapsó ya que veinte concesiones fueron intervenidas por el Estado mexicano, las cuales fueron entregadas al Fidecomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC). Los patrocinadores perdieron cerca de US\$3,000.0 millones y los plazos de las concesiones se extendieron en promedio veinte años y, en algunos casos, a plazos mayores. Las causas de este fracaso son múltiples. Una de ellas fue el menor plazo de concesión que obtuvo el proyecto siguiendo las directrices de la licitación, con lo cual la presión financiera sobre las firmas adjudicatarias era enorme.

Por otro lado, los estudios técnicos realizados para la participación en la licitación eran preliminares, los cuales fueron sometidos a frecuentes cambios de diseño y especificaciones que implicaron retrasos y aumento de costos. De la misma

56 Estas empresas se dedican a una sola actividad industrial o comercial o agrícola, por ejemplo.

manera, los plazos no permitieron disponer de los estudios ambientales, obtener los derechos de paso, así como otros permisos y entonces se produjeron conflictos con las comunidades que obligaron a trazar rutas alternativas al proyecto. Tampoco se tuvo en consideración la elevada elasticidad-precio del peaje de la demanda del servicio de carreteras, en la medida en que la Constitución mexicana garantiza el derecho de los ciudadanos a rutas alternativas; por esta razón la demanda fue un 30% inferior a la estimada en los estudios de flujo vehicular. Y finalmente, algunos de los proyectos no eran financieramente viables sin los subsidios del Gobierno.

Al mismo tiempo, se seleccionó inadecuadamente a las empresas participantes, ya que todas ellas pertenecían al sector de la construcción dejando de lado la operación y el mantenimiento de la obra que generalmente está incluido en un proyecto APP. Por eso la operación y el mantenimiento de las obras resultaron más costosos. Pero estas empresas tenían gran capacidad de presión política, lo que terminó en que el Estado asumiera los sobrecostos de construcción y sobreestimación de la demanda de las carreteras.

Un conjunto de circunstancias indujo al Gobierno de encargarse de veinte y tres concesiones. Escasa demanda para algunos de los proyectos o excesivos costos determinaron que esos proyectos fueran inviables, acelerándose con la devaluación de 1994 y que afectó a las instituciones financieras que participaron en el financiamiento de estas APP. Aunque el FARAC determinó peajes más favorables, se elevaron los ingresos de los proyectos y las reducciones de los ingresos por peajes alcanzaron el 40% en el caso de los camiones. Por esta razón es que algunos autores piensan que la primera generación de proyectos APP en México fue desastrosa⁵⁷.

57 F. Ortiz, R. Bain y S. Carniado: *A Credit Review of Mexico's Toll Road Sector: Stable and Strong*, Standard & Poor's Infrastructure Finance, septiembre 2006.

Frente a esta situación, las autoridades mexicanas convinieron en poner en marcha un nuevo modelo de concesiones. En esta ocasión, se aseguraron de que las empresas que cumplieran con los requisitos técnicos, financieros y legales incluyeran en sus propuestas el criterio de menor subsidio al proyecto. Por otra parte, el Ministerio de Transporte (MT) fijó peajes basados en promedios máximos y permitió que los concesionarios administraran los peajes de las distintas categorías de vehículos. Igualmente, requirió que cada una de las ofertas viniera acompañada de estudios de demanda y proyecciones de ingreso; con la ventaja de que la capacidad mexicana para realizar estos estudios aumentó y, por lo tanto, su capacidad de supervisión de estos aspectos en las nuevas concesiones.

A partir del nuevo modelo de concesiones, las empresas participantes en las licitaciones estuvieron formadas por organizaciones domésticas e internacionales con experiencia en manejo y operación de las autopistas. En estos nuevos contratos, los sobrecostos recayeron enteramente sobre las empresas, a menos que respondieran a una petición del MT y, en este caso, ese ministerio compensa por los sobrecostos.

Tabla No. 6

México: proyectos en construcción y en preparación (en millones de US\$)

Proyecto	Concesiones		Activos		Período
	Extensión en Km	Monto	Extensión en Km	Monto	
Adjudicados	712.2	1543.4	0	0	Antes del 2007
En Proceso de Subasta	192.9	571.2	144	923.4	2007
En Preparación	148.1	461.6	74	173.6	2007-2008
Otros	717.5	2049.7	799.2	2156	2008-2011
Total	1,770.7	4,625.9	1,017.2	3,253.0	432

Fuente: Ibídem, Engel, Schwartz y Galetovic, página 93.

Otro de los cambios que produjo el fracaso de la primera generación de APP, tuvo lugar en la legislación que regulaban las concesiones. Anteriormente existía dispersión legal que se repartía entre varias instituciones, tales como la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley de Vías Generales de Comunicación y la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal. En el 2012, se sancionó una nueva ley abarcando a todos estos sectores e incluyendo los centros de investigación científica. No obstante, faltaron algunos aspectos por reformar en la nueva legislación, que es el de la compensación por el equilibrio financiero, el cual señala que cualquier situación administrativa, legal o jurisdiccional que afecte al flujo de los ingresos del proyecto debe ser compensada.

La experiencia de Argentina en las APP

En este país, los resultados económicos de las APP estuvieron supeditados a las condiciones económicas de la nación y a la búsqueda de beneficios de las empresas privadas concesionadas. Al igual que en los países previamente analizados, las leyes y la regulación de las APP eran débiles; lo que marcó su desempeño.

La experiencia argentina inicia su primera etapa entre 1989 y 1990, luego del debut de las APP en México. Durante sus inicios se adjudicaron doce concesiones viales interurbanas, con un tránsito vehicular entre 2,000 y 2,500 por día, lo que permitía cubrir los costos de mantenimiento, algunas mejoras y rehabilitación de las vías, aunque no era suficiente para rehacer las carreteras como obras nuevas. En los primeros contratos, las autoridades exigieron

que las mejoras debían estar terminadas antes de cobrar los peajes.

La primera ronda de licitaciones fue exitosa, ya que participaron cien empresas argentinas para doce concesiones. La principal variable para la licitación era un canon que se pagaría al Gobierno, además de competir con un menor peaje, mejor calidad y monto a invertir. Sin embargo, este proceso de licitaciones fue criticado por su falta de transparencia⁵⁸.

A raíz de la crisis de la convertibilidad de la moneda argentina, el Gobierno decidió renegociar los contratos, ya que su fracaso hacía ilegales todos los contratos firmados, Banco Mundial (2009), Sánchez (2008). Por lo que se suspendieron todos los peajes hasta tanto se completara el proceso de renegociación de los contratos. Luego de la renegociación, los peajes se redujeron en un 50%, se eliminó el canon y al mismo tiempo, el Gobierno subsidió con US\$57.0 millones a las concesionarias. Sin embargo, no se habían concretado US\$900.0 millones comprometidos con mejoras de los concesionarios cuando aún no se habían suspendido ni renegociado las concesiones. Los nuevos contratos especificaron subsidios adicionales para compensar los atrasos del Gobierno consignados en los contratos anteriores.

La supervisión en la administración de los contratos interurbanos era débil. Mientras los concesionarios mantenían que la rentabilidad de sus contratos era de 12.4%, el cociente de gastos normales sobre los ingresos (manutención rutinaria, explotación, administración y servicios a los usuarios) del concesionario era de un 46%, consideran-

58 Cipoletta Tomassian y R. J. Sánchez: *Análisis del régimen de concesiones viales en Argentina*, Santiago de Chile, CEPAL, 2009.

do un valor elevado para los estándares internacionales, mientras que el MOP estimaba la rentabilidad entre un 26% y 38%, Estache (1999).

Posteriormente, se diseñaron mejores contratos, pero no se licitaron, sino que se les otorgaron a empresas de *giro único*, en el caso de los accesos a la ciudad de Buenos Aires. Los criterios de asignación de los contratos se fundamentaron en el menor peaje, excluyendo subsidios del Estado. Además, esos contratos tenían una cláusula que estipulaba que, si la rentabilidad del contrato superaba a un valor predeterminado, entonces la empresa se comprometía a reducir los peajes o la empresa realizaba inversiones adicionales. Esto motivó la renegociación de los contratos, tal y como había ocurrido con las carreteras interurbanas. Vale destacar que las empresas que ganaron las licitaciones se dedicaban a la construcción, cuando se cumplía la cláusula de la rentabilidad, preferían construir obras en vez de compartir las rentas excesivas con el Gobierno.

En el caso argentino, las concesiones mejoraron la calidad de las carreteras, según mediciones objetivas, tales como el *índice de rugosidad*. Este mide el deslizamiento de los vehículos que, entre 1990 y 1997, pasó de 3.52 a 3.03 antes de las concesiones. No obstante, dada la debilidad de los reguladores y la debilidad de los contratos, la colocación de las estaciones de peajes se realizó en lugares estratégicos para cobrar altos peajes por tramos cortos en las carreteras. Lo que determinó que los peajes fuesen más elevados de US\$1.5 por cada 100 kilómetros como se estipulaba en los contratos, perjudicando el bienestar de los usuarios. A los ingresos de los concesionarios habría que agregar los subsidios del Gobierno, lo que elevó sus beneficios de US\$275.0 millones a US\$350.0 millones.

Tabla No.7

Argentina: ingreso total de las autopistas interurbanas 1990-1993
(en millones de US\$ del 2008)

Periodo	Peajes	Subsidio	Total
11/90/91	61.9	17.8	79.7
11/91-10/92	168.6	55.1	223.7
11/92-10/93	207.9	69.9	277.8
1193-10/94	253.5	57.7	311.2
11/94-10/95	258.1	74.2	332.3
11/95-10/96	282.4	29.1	311.5
11/96-10/97	316.8	81.5	398.3
11/97-10/98	354.1	80.5	434.6
11/98-10/99	343.8	86.2	430.0
11/99-10/00	286.7	85.8	372.5
11/00-10/01	246.5	514.1	760.6
11/01-10/01	166.7	280.5	447.2
11/02-10/03	186.6	278.2	464.8
Total	3,133.6	1,710.6	4,844.2

Fuente: *Ibidem*, Engel, Schwartz y Galetovic (2014), página 101.

La evidencia de la debilidad de la fiscalización en Argentina la dio un informe de la Auditoría General de la Nación (AGN), que realizó veinte y seis auditorías a las autopistas concesionadas durante el período comprendido entre 1993-2003. Este informe confirmó la sospechada debilidad de la fiscalización de las condiciones contractuales de las APP. Entre los hallazgos más importantes, se comprobó que las inversiones no fueron realizadas dentro del plazo consignado en los contratos, los indicadores de calidad no se cumplían y que además se observaba deterioro prematuro de las carreteras. Igualmente se comprobó que las sanciones no se pagaban y que se eliminaban durante las renegociaciones de los contratos.

Los indicadores de calidad de las carreteras no se cumplían, según la AGN. Un ejemplo de ello es que los medidores de

rugosidad del pavimento, en una de las carreteras, estuvo fuera de servicio casi desde la adjudicación del contrato. Obviamente que la falta de fiscalización contribuyó al deterioro de las carreteras ya que el sector privado no hizo las obras de mantenimiento comprometidas. En el 2003, las autoridades argentinas decidieron no licitar nuevamente las carreteras y las agruparon en diecisiete franquicias con una duración de cinco años y las nuevas inversiones serían centralizadas en el Sistema de Transporte Integrado (STI). El STI fijaría los valores de los peajes y los ingresos se centralizarían para luego distribuirse mediante reglas definidas.

Recientemente, en las nuevas franquicias no se han observado mayores dificultades, aunque son frecuentes los retrasos en el mantenimiento o las reparaciones del pavimento y ocasionalmente se retrasan en el pago de la electricidad que consume el alumbrado de las carreteras. Con lo cual los contratos de APP se han transformado en contratos de servicios de corto plazo de APP viales. Actualmente, en la Argentina solo se mantienen dos contratos APP con el concesionario original.

La experiencia de APP en Costa Rica

La experiencia en Costa Rica con las APP es similar a lo que ha ocurrido en el resto mundo, donde la falta de preparación del Gobierno para negociar este tipo de contrato ha terminado con altos riesgos financieros para el Estado y exagerados beneficios para las empresas privadas contratadas.

De acuerdo con el Plan Nacional de Transporte del 2015, el Gobierno costarricense determinó que existía una brecha entre las vías de comunicación existentes y las necesarias

para mejorar la competitividad en área de infraestructura. Para cerrar esta brecha de la infraestructura vial y con el conocimiento de las restricciones de la política financiera del Estado y la necesidad de una inversión de US\$2,400 millones por año —aunque en este trabajo no se especifica por cuanto tiempo⁵⁹—, el Gobierno costarricense apostó por las APP.

Se estudiaron dos proyectos carreteros, el de San José-San Ramón y el de San José-Caldera para cerrar la brecha de infraestructura vial. El primero de estos proyectos tenía una aceptación amplia en la población, en tanto que el segundo se rechazaba porque significaba agregar otra carretera a una ya existente y por tanto, no tenía sentido pagar peajes cuando se disponía de vías alternativas que no pagan. Además, el proyecto San José-San Ramón era una de las vías más importantes que conectaba a la capital del país y algunas de sus rutas de acceso estaban en malas condiciones y en otros casos eran inexistentes.

Además, el proceso de adjudicación para la construcción de los proyectos carreteros adoleció de competencia en la licitación. En cada uno de los proyectos solamente hubo una empresa participante, con lo cual las entidades públicas estaban forzadas a aceptar las condiciones de esa empresa para ejecutar el proyecto. La falta de competencia afectó el cierre de los contratos, ya que los bancos que estaban dispuestos a financiar el proyecto requerían de garantías del Gobierno y la modificación de otras condiciones en el contrato. Una de estas condiciones de la APP fue la de hacer aprobar elevados peajes que concitaron el rechazo social del proyecto de

59 Claudia María Martínez Bogado: *Determinants of Infrastructure Investment through Public-Private Partnership in Latin America and the Caribbean*, tesis para optar por el grado de maestro en Ciencias de la Administración del IESEG School of Management, mayo 2015.

la construcción de la carretera San José-San Ramón y que, posteriormente, condujo a la rescisión del contrato⁶⁰.

La experiencia de APP en República Dominicana

Como en otros países de la región latinoamericana, República Dominicana (RD) ha tenido una experiencia no menos traumática. La falta de instituciones fuertes, la debilidad del sistema judicial y la corrupción reinante, tanto en el sector privado como en el público, se han combinado para lograr contratos en los que todos los riesgos financieros y de otra naturaleza sean cubiertos por el presupuesto público.

La ley dominicana de APP se aprobó el 20 de febrero de 2020, durante la administración del presidente Danilo Medina y su Reglamento Operativo fue aprobado durante los primeros días de la administración del presidente Luis Abinader, dejando claro que la estrategia de inversión pública de su Gobierno se fundamentaría en la sustitución del sistema de inversión público por otro de administración privada⁶¹, concretamente a través de asociaciones público-privadas, de acuerdo con su discurso de toma de posesión. Lo que hace presumir que la nueva administración no tenía objeciones con la estrategia que puso en marcha el presidente Medina durante los últimos años de su gestión y que había sido cuestionada por la corrupción en la articulación de los contratos APP. La presente administración ignoró el hecho de que el contrato APP para el diseño, construcción, operación

60 J. M. Vasallo Magro: *Asociación público-privada en América Latina: aprendiendo de la experiencia*. Colombia: Corporación Andina de Fomento, 2015.

61 Ver discurso de toma de posesión del Presidente Abinader ante la Asamblea Nacional, <https://presidencia.gob.do/discursos/discurso-del-presidente-luis-abinader-en-el-acto-de-toma-de-posesion-ante-la-asamblea>
<https://presidencia.gob.do/discursos/discurso-del-presidente-luis-abinader-en-el-acto-de-toma-de-posesion-ante-la-asamblea>

y mantenimiento de la carretera Juan Pablo II, mejor conocida como la carretera del peaje sombra, afectó las finanzas públicas con un cargo anual al presupuesto que representó, en promedio, más de RD\$4,000 millones por año.

La falta de experiencia de los funcionarios del sector público o la corrupción, también pudiera ser la mezcla de ambos factores, resultó en la creación de un contrato en el que todos los riesgos los tenía el Gobierno. No solamente se eliminó el pago de los arbitrios y del ITBIS, sino que además el Ministerio de Obras Públicas (MOPC) suplió el AC-30 para el asfalto de esa carretera. El bienestar de los usuarios de la carretera fue reducido significativamente por elevados pagos de peajes por tramos relativamente cortos de la carretera Juan Pablo II. Se denunció asimismo que el Gobierno financió el 80% de la construcción de la carretera y pagó alrededor de US\$2,500 millones por la obra, la cual fue presupuestada en US\$150 millones⁶². Sobre este proyecto, el periódico *El Nacional* reportó: «El contrato conocido como Peaje Sombra fue el hijo legítimo de la indolencia de nuestros dirigentes políticos y de la incapacidad culposa de los gobiernos frente a la debida defensa del interés nacional», R. Ciprián (18 de diciembre, 2021)⁶³.

La longitud de la carretera era de 105 kilómetros a un costo de US\$125.0 millones y el retorno de la inversión se realizaría con el uso de los ingresos por el pago de peajes. El contrato fue adjudicado por 30 años y firmado por el Gobierno dominicano (representado por Miguel Vargas Maldonado) y por Luis Fernando Jaramillo Correa de la empresa Autopistas del Nordeste. No se tiene noticia de que otra em-

62 Ver el diario digital www.ensegundos.do, <https://ensegundos.do/2014/04/07/piden-investigar-contrato-de-la-carretera-juan-pablo-ii-samana/>

63 Ver *El Nacional*, <https://elnacional.com.do/peaje-sombra-5/>. Emmanuel Esquea Guerrero, quien fuera encargado legal de la revisión de dicho contrato expresó: «...para ponerle término a ese adefesio, se concertó con precio a futuro.»

presa participara en la licitación. En la carta que remitió al Congreso Nacional, el entonces presidente Hipólito Mejía establecía que el Estado se haría cargo de los riesgos financieros de la obra⁶⁴. El estudio de circulación vehicular que sometió la empresa contemplaba un tránsito diario de cuatro mil (4,000) vehículos; de tal suerte que, si esa no era la circulación vehicular, entonces el Gobierno se comprometía a garantizar la tasa de interna de retorno del proyecto que era de 16.4% sobre dólares de los Estados Unidos. Esta es la cláusula del contrato que estableció el ingreso mínimo garantizado.

El diseño de esta obra de comunicación sufrió modificaciones en su diseño. En 2007, el Gobierno decidió incluir al Nordeste en su plan de desarrollo turístico; de manera que amplió el alcance original del proyecto e incluyó las localidades Rincón de Molinillos, Nagua, Sánchez, Samaná, El Limón, Las Terrenas y el aeropuerto del Catey. A partir de esta modificación, la empresa The Louis Berger Group reestimó la circulación vehicular diaria para la carretera Juan Pablo II de 4,000 a 23,000 vehículos por día. Con estos nuevos datos esta carretera, así como el boulevard turístico del Atlántico serían supuestamente rentables.

No se revisó la estimación del tránsito vehicular de la obra realizada por The Louis Berger Group, que fue a todas luces una sobreestimación para que el proyecto fuera financieramente viable. La circulación vehicular provista por la firma no fue objeto de comprobación por parte de ninguna institución pública, ni el MH, así como tampoco de los ministerios de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD) y MOPC. Evidenciando debilidad institucional (corrupción) e inexperiencia en el manejo de este tipo de contratos, con lo cual el Go-

64 Ver *El Nuevo Diario*, <https://elnuevodiario.com.do/peaje-sombra-mito-o-realidad/>.

bierno terminó confiando ciegamente en la buena intención del sector privado. Tal vez esta estimación se fundamentó en que el desarrollo de este proyecto estimularía la construcción de más habitaciones hoteleras, nuevos negocios y construcción de segundas viviendas. Las autoridades proyectaron unas 90,000 nuevas habitaciones; no obstante, hasta el 2021 sólo se habían construido alrededor del 3,5% de ese total.

Vale la pena señalar que las instituciones financieras internacionales que aportarían el capital para la construcción de esta carretera no desembolsaron los créditos para su construcción, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Europeo de Inversiones (BEI), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la Sociedad de Promoción y de la Participación para la Cooperación Económica (SPPCE).

Varios gobiernos le dieron continuidad en este contrato, a pesar de que la prensa dominicana había señalado indicios de que era necesaria no solamente su revisión desde el punto de vista de la ingeniería del proyecto, sino también de los aspectos técnicos-financieros del mismo. Recientemente, la presente administración del Gobierno en lugar de renegociar los términos del contrato decidió rescindirlo y consagrar los enormes beneficios privados a costa del sacrificio de los contribuyentes dominicanos.

La experiencia dominicana con fideicomisos

La experiencia dominicana en la estructuración de contratos ha sido breve, aunque muy aleccionadora de lo que no se debe hacer en este tipo de acuerdos. El 3 de septiembre del 2021, los medios informativos recogen la decisión del Gobierno dominicano de crear un fideicomiso público de ad-

ministración, operación y mantenimiento de la CTPC. Poco tiempo después se estructura un contrato para tales fines y el Poder Ejecutivo lo remitió al Senado de la República para su discusión y aprobación. Luego de un amplio escrutinio y debate públicos de los compromisos y riesgos asumidos por el Estado con ese contrato, el presidente Abinader, primero, solicitó al Congreso la posposición de su discusión y, luego, decidió retirar del Senado dicho contrato⁶⁵. Resulta difícil considerar que esta actitud haya sido por convencimiento de los errores que contiene ese contrato, ya que tampoco hubo reflexión sobre su política de privatización que fue definida durante los primeros días de su mandato. Se puede suponer que tomó la decisión por el costo que tendría para su futuro político, pero este Gobierno ha seguido avanzando en la agenda de privatización, puesto que ya envió un proyecto de ley para regular los fideicomisos públicos.

Es útil destacar los señalamientos que se le hicieron a ese contrato para entender el porqué de la presión social ejercida sobre la decisión presidencial. En el país, los fideicomisos públicos legalmente no existen ya que carecen de una ley que los regule. Por tal razón, el Gobierno se apresuró a formular un proyecto de ley de fideicomiso público⁶⁶ para proveer el marco jurídico al contrato de fideicomiso de la CTPC.

El primer elemento que resalta es la garantía del Estado a los créditos internacionales que contrate el sector privado. Uno

65 Ver medio digital www.proceso.com, <http://proceso.com.do/2022/01/30/presidente-abinader-decide-retirar-del-congreso-fideicomiso-punta-catalina-hasta-que-contrato-sea-debatido-en-el-ces/> y Diario Libre <https://www.diariolibre.com/actualidad/politica/2022/01/31/consideran-atinada-decision-de-abinader-sobre-fideicomiso-pc/1614215>.

66 Ver el *Listín Diario*, <https://listindiario.com/la-republica/2022/03/01/711113/fideicomiso-hidrocarburos-y-contrataciones-van-al-congreso>

de los supuestos que reivindica el Gobierno y el sector privado para utilizar este tipo de contrato es que el sector privado trae sus propios recursos. Si esto fuera cierto, entonces el Gobierno no tendría que dar garantías financieras para la devolución de los créditos que se agencia el sector privado. Estas garantías públicas, según los estándares internacionales de contabilidad establecen que los créditos garantizados por el Estado deben ser registrados como deuda del Gobierno. Esta norma no se sigue en el país, por consiguiente, cuando cualquier organismo internacional, en particular el FMI, recopile las estadísticas de la deuda del sector público su monto será mayor al que normalmente se publica en los informes oficiales de la deuda dominicana⁶⁷ por la inclusión de las deudas garantizadas por el Gobierno dominicano. En efecto, el artículo 2.1 del contrato de fideicomiso de CTPC establece que los financiamientos otorgados a la CTPC tienen como colateral los activos que el fideicomitente, en este caso la Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE), entrega al fideicomisario, en este caso la Fiduciaria Banreservas, para su administración. Sin lugar a duda, resulta de provecho para el desempeño económico de la nación dominicana que el sector privado doméstico y el sector privado internacional participen en la solución del problema eléctrico nacional bajo condiciones favorables para ambas partes, es decir, donde el sector privado aporte capital y no solo lo haga para extraer renta con el uso de un activo público sin riesgo alguno y con la garantía de los activos del Estado.

67 Recientemente, Cristalina Georgieva, directora-gerente del FMI, declaró que los países endeudados deben estructurar planes fiscales para garantizar el repago de la deuda a sus acreedores internacionales. Aconseja diseñar una política fiscal que garantice no solo la estabilidad de la política fiscal, sino también asegurar una trayectoria estable de la deuda pública que permita la recuperación de la economía.

El contrato de referencia crea un Comité Técnico (CT)⁶⁸ que tendrá la responsabilidad de administrar la CTPC, tomando todas las medidas que considere apropiadas para el manejo de ese activo. El CT puede comprometer hasta el 100% del patrimonio de la CTPC poniendo en garantía los activos públicos fideicomitidos para conseguir préstamos internacionales. Es decir, que sus administradores privados no arriesgan un solo peso en este negocio. Además de que no queda claro en el contrato de fideicomiso cuánto ganarían los miembros del CT.

Se disponen de los valores de mercado de algunos de los activos que componen la CTPC; en cambio, otros no han sido debidamente valorados, de suerte que resulta difícil establecer el valor total de los activos fideicomitidos. Se conoce el valor de las plantas de generación eléctrica que es de US\$2,340.5 millones⁶⁹ que incluye el muelle, sistema de descarga y almacenamiento de carbón, almacén para repuestos, depósitos de cenizas, planta de producción de agua, planta de tratamiento de aguas residuales y subestaciones eléctricas de 345 KV y 138KV. De los terrenos aledaños a la construcción de la planta no se conoce su precio de mercado ni por qué se incluye en los activos fideicomitidos.

La Fiduciaria Banreservas quien actuará por mandato del CT, gestionará los préstamos en los mercados internacionales o locales acogiéndose a las normas del funcionamiento de una fiducia, que se ampara en el secreto fiduciario de la Ley de Fideicomiso No. 189-11 y referido en el contrato de fideicomiso de CTPC en su artículo No. 16, página 39, estableciendo⁷⁰: «Es obligación de la Fiduciaria el guardar el secreto fiduciario frente a terceros respecto de las operaciones, actos, contratos, documentos e información que se relacionen con los fideicomisos».

68 El CT está conformado por Celso Marranzini, presidente; José Luis Actis, vicepresidente; Noel Báez Paredes, secretario; George Reynoso y John A. De Armas, miembros.

69 Excluyendo los recursos supuestamente desviados durante la construcción de la CTPC por empresas y funcionarios del Gobierno.

70 Contrato de fideicomiso público de la central termoeléctrica de Punta Catalina (fideicomiso CTPC), 21 de octubre de 2021.

Tabla No. 8

Aportes de activos de la CDEEE al fideicomiso de la CTPC

Activos fideicomitados en CTPC	Valor	Título número
Aporte en efectivo	US\$100 millones	
Aporte en efectivo	RD\$100 millones	
2 unidades de generación eléctrica de 337.39 MW	US\$2,340.5 millones	
Sistema de descarga y almacenamiento de carbón		
2 subestaciones eléctricas 345KV y 138 KV		
Construcción de la CTPC		
Terrenos sin especificación	US\$6.99 millones	
Terrenos de 11,034.38 Mts ²	Sin precio	0500029874
Terrenos de 131,810.57 Mts ²	Sin precio	0500029870
Terreno de 203,803.24 Mts ²	Sin precio	0500031164
Terreno 1,017,635.66 Mts ²	Sin precio	0500029876
Vehículos	RD\$166,416,258.70	
Concesión para construir y operar plantas de generación eléctricas en el Sistema Eléctrico Nacional Interconectado (SENI)	Sin precio	
Todos los equipos y repuestos	Sin precio	
Todos los bienes muebles y líquidos	Sin precio	
Los recursos que se obtengan contratados por cuenta y orden del fideicomiso	Sin precio	
Recursos provenientes de la colocación de títulos en el mercado de capital doméstico e internacional	Sin precio	
Donaciones	Sin precio	
Cualquier bien o ingreso legal que se reciba por cualquier título legal para la consecución del objetivo del Fideicomiso	Sin precio	

Fuente: Contrato de fideicomiso de la CTPC, 2022, páginas 12, 13 y 14.

Los empresarios dominicanos defendieron durante la década de los noventa la necesidad de que cada agente económico disponga de la información necesaria (sin costo alguno o con el menor costo) para que sus decisiones sean racionales y que, por consiguiente, los consumidores maximicen su bienestar y los productores maximicen sus utilidades. Sin embargo, en el caso de la figura del fideicomiso el CT, se propone actuar contrario a este principio que exige el modelo de competencia que siempre han enarbolado los empresarios dominicanos.

El contrato de fideicomiso de la CTPC también contempla incluir un fideicomitente adherente que, con la sola autorización del CT, puede aportar capital; lo que resulta inaudito por cuanto CTPC no es una empresa pública que ha emitido acciones para constituir el capital. Entonces es difícil entender en calidad de qué se recibirían los aportes de capital del sector privado. Además, todo el capital fue aportado por el Gobierno y la CTPC está generando beneficios, tampoco tiene deuda y el Gobierno no ha decidido convertirla en una empresa por acciones. Esto recuerda el método utilizado por algunos empresarios privados para hacerse de algunas de las empresas públicas del consorcio empresarial de CORDE, cuando diluyeron el capital de las empresas públicas y en un proceso sin transparencia las compañías del Estado pasaron a manos privadas.

Otro de los inconvenientes que reporta del Contrato de Fideicomiso de la CTPC es la entrega del activo al Gobierno luego de treinta años de operación y mantenimiento. El contrato establece, en su artículo 7.15, página 23, que transcurrido el plazo y cumplido el objetivo (no se establece cuál es el objetivo) se restituirán los *bienes residuales* del fideicomiso o que aún formen parte del fideicomiso conforme al presente contrato.

El término de restitución de los *bienes residuales* es muy ambiguo y problemático para el dueño de los activos fideicomitidos, ya que solamente se restituirán aquellos bienes que aún formen parte del fideicomiso. No se define en ese artículo qué son bienes residuales, si son los activos totalmente depreciados y operativos o no los que serán devueltos al Gobierno dominicano. Lo típico en este tipo de contrato es que el sector privado se comprometa a entregar los bienes en operación tal y como fueron recibidos. Pero de la manera en que está expresado en el contrato, el sector privado no tiene compromiso con mantener adecuadamente los activos de generación eléctrica que han sido confiados para su operación y mantenimiento, ya que la entrega al Gobierno no tiene cláusulas referentes a la calidad óptima de operación de los activos administrados por el sector privado.

Igualmente, este artículo resulta extraño a los contratos que habitualmente se realizan entre empresas privadas. Se afirma que se devolverán aquellos activos que aún formen parte del fideicomiso. Entonces, el CT podría enajenar activos públicos sin que el Congreso intervenga en este tipo de operaciones. Como estas operaciones están amparadas bajo el secreto fiduciario, los activos residuales que estén en posesión del fideicomiso serán de conocimiento público cuando termine este contrato. En otras palabras, entregarán lo que quede y no habrá reclamos por parte del Estado ni mucho menos responsabilidades penales.

Tampoco este contrato de fideicomiso se acoge a la Ley de Compras y Contrataciones del Estado. En efecto, el documento excluye a la CTPC de las regulaciones que la Ley de Compras utiliza para promover la competencia entre las empresas privadas en materia de adquisición de bienes y servicios. Y esta provisión no debe extrañar a nadie que conozca la forma en que operan las empresas dominicanas que, so-

lamente, quieren estar sujetas a la ley del beneficio propio y evitar que nada que se interponga entre la maximización del beneficio y la competencia en los mercados capitalistas locales.

Esto trae a colación otros elementos opuestos al funcionamiento de los mercados libres en el país, tales como la inexistencia de políticas antimonopolistas, impuestos sobre la propiedad y mejor gobernanza corporativa. Estos elementos no existen en las leyes dominicanas y por eso algunos autores argumentan que se debe *salvar al capitalismo de los capitalistas*⁷¹.

En un contrato del Gobierno y el sector privado dominicanos no podían faltar las exenciones fiscales que garantizan la protección, limitando la competencia de sus pares internos y externos. Por esta razón, el tipo de negocio privado que abunda en el mercado nacional son las zonas francas, el turismo y empresas acogidas a regímenes contractuales especiales y todas ellas con exenciones fiscales que garantizan elevados beneficios sin tener que arriesgarse a competir.

El contrato de fideicomiso de la CTPC tiene exenciones del Impuesto a la Transferencias de Bienes y Servicios Industrializados (ITBIS), del impuesto a la renta y ganancia de capital, del impuesto a las transferencias bancarias electrónicas o emisión de cheques, impuestos sobre la construcción, aranceles e impuestos a la importación, impuestos sobre los activos y el patrimonio, impuestos a las transferencias de vehículos (2% ad-valorem). Mientras todas las empresas tienen que pagar los impuestos, las grandes empresas gozan de un tratamiento especial en materia impositiva⁷².

71 Raghuram G. Rajan y Luigi Zingales: *Saving Capitalism from the Capitalists*, Princeton University Press, New Jersey, Estados Unidos, 2004.

72 Exenciones fiscales contenidas en los artículos 41.1, 41.2, 41.3, 41.4, 41.5, 41.9, 41.10 y 41.11 del contrato de fideicomiso de la CTPC, páginas 56 y 55.

Existen otros fideicomisos en el ámbito del mercado hipotecario para el cual fue creada la Ley de Fideicomiso No. 189-11, tal como los fideicomisos para el desarrollo de la Ciudad Juan Bosch, La Barquita y el Residencial Palmeras, cuyo objetivo era el de facilitar la adquisición de viviendas a los ciudadanos de escasos recursos económicos. Pero existen otros fideicomisos registrados en la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) estrictamente relacionados con el desarrollo de proyectos privados, cuyo volumen de ingresos supera los nueve mil millones de pesos⁷³.

En el desarrollo del proyecto habitacional La Barquita, el Gobierno aportó los terrenos, la infraestructura vial, de agua potable, sanitaria, eléctrica, equipamiento sociales e institucionales, tales como escuelas, centros de salud, destacamentos de policía, estación de bomberos, mientras que el sector privado aportó la construcción de las viviendas y las áreas comerciales, R. Rodríguez (2018). El precio de las viviendas en este proyecto de la Barquita fue de RD\$900,000 por unidad. No obstante, y pese a que se otorgaron facilidades tales como dos bonos (el bono ITBIS y el bono tierra, que aportan entre un 10% y 12% del valor de la vivienda) y tasas de interés fijas de 8% por veinte años, el 80% de los trabajadores formales no puede comprar una de esas viviendas porque su salario nominal no le permite cubrir los gastos financieros para su adquisición. Resulta interesante saber si los constructores privados han devuelto al Gobierno el costo de los terrenos en la medida en que se han vendido las unidades familiares. Esto será difícil de saber porque se trata de un fideicomiso que impide que el público sepa cómo se ha manejado el activo público tierra, en este caso particular.

73 Rosa Rodríguez: *El fideicomiso, experiencias prácticas en su creación y evolución: aciertos y desaciertos en República Dominicana*, tesis para optar por el grado de maestro en administración financiera por la Universidad UNAPEC, página 17, 2018.

En estos fideicomisos, el Gobierno participa como fideicomitente aportante, facilitando los terrenos (cuyo valor no se ha revelado) y los servicios sociales para que el espacio resulte habitable y el negocio de la construcción y financiamiento de las viviendas fuera posible; mientras que el sector privado se beneficia del negocio de la construcción, venta y financiamiento de la vivienda de bajo costo.

Tabla No. 9

Fideicomisos registrados en la Dirección General de Impuestos Internos		
Tipo de Fideicomiso	Cantidad de Fideicomio	Volumen de ingresos
Vivienda bajo costo	130	5,289,248,632.18
Administración	88	3,252,965,688.18
Fid. desarrollo inmobiliario	172	1,075,677,679.15
Fid. oferta pública	3	61,920,354.14
Fid. educativa	2	25,681,917.43
Fid. sucesión	5	2,226,025.76
Fid. garantía	14	2,015,811.84
Fid. inversión inmobiliaria	2	-
Filantropico	7	1,005,430.03
Administración	2	940,353.28
Planificación patrimonial	2	-
Total	427	9,711,681,892.03

Fuente: Dirección General de Impuestos Internos (DGII)

Los fideicomisos fueron pensados para preservar el patrimonio de un individuo o una institución que operan en la esfera privada, lo que resulta ser un inconveniente para la administración de bienes públicos, por su naturaleza pública y de interés general para todos los ciudadanos. Por consiguiente, la política de inversión pública de la presente administración desperdicia la experiencia acumulada en el MEPYD sustituyéndola por la experiencia privada en pro-

yectos de inversión pública. Se aduce a la ineficiencia y se deja de lado la corrupción en la que han participado ambos sectores. Este resultado no es deseable como tampoco lo es un sistema de inversión público-privado que no es transparente.

La experiencia argentina en fideicomisos

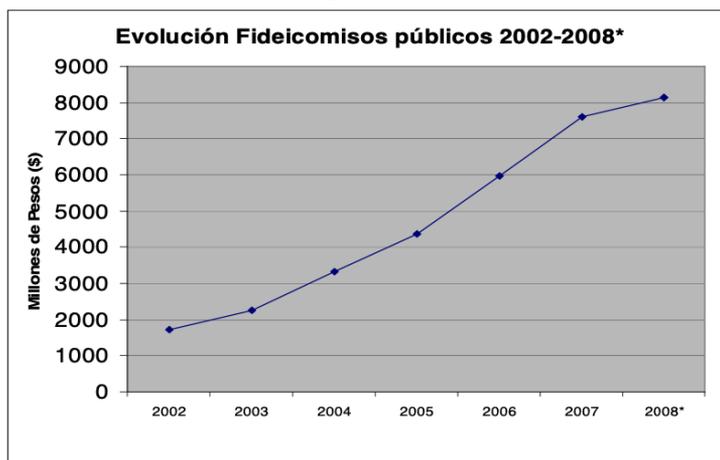
Uno de los elementos que resalta la legislación argentina en esta materia consiste en: «Estos fideicomisos deberían ser privados, pero con la característica *diferencial que deben tener acción directa sobre el bienestar público y común*, dada su premisa fundacional». Originalmente, los fideicomisos públicos se crearon en las provincias y la Administración Pública Nacional (APN) y fueron denominados erróneamente fideicomisos, a pesar de que no existía legislación alguna que los respaldara jurídicamente⁷⁴. La ley argentina 24.441 de fideicomiso, aunque se fundamenta en el derecho privado, el fideicomiso tiene su origen en el derecho administrativo, sin perjuicio de la ley de fideicomiso previamente mencionada, considerando disposiciones administrativas o legislativas que disponen su creación considerando los criterios de bienestar e interés público.

En Argentina, la formación de los fideicomisos públicos ha tenido una tendencia creciente desde 1995. A partir del año 2002, se consigna una participación creciente de los fideicomisos en el presupuesto público aprobado, aunque no queda claro si este aumento es en términos de ingresos o gastos del gobierno central.

74 Francisco M. Pertierra Cánepa: “El fideicomiso al servicio de las políticas del Estado argentino: análisis comparativo y regional”, Universidad CEMA, Serie Documentos de Trabajo, Buenos Aires, Argentina, página 4, septiembre, 2010.

En los fideicomisos públicos argentinos se identificaron dificultades de los roles del Gobierno en la simultaneidad representativa del fideicomitente y el fideicomisario, ambos representados por el Estado Nacional u otra institución del Gobierno. De manera que, el Estado no cedía activos financieros o físicos a una fiduciaria ajena a los negocios del Estado argentino, con lo que se pierde el carácter del fideicomiso en el ámbito legal del Código Civil. En este caso se presentó un vacío legal para seleccionar los fiduciarios intervinientes para el control de la gestión y regulación mediante auditorías (Pertierra, 2010).

Figura No. 3



En el 2004, se constituyó por decreto el Consejo Consultivo de Inversiones de los Fondos Fiduciarios del Estado Nacional, integrado por los ministros de Economía y Producción, el de Planificación Federal e Inversión Pública y Servicios. Este Consejo tenía la facultad de distribuir discrecionalmente los fondos para adaptar las políticas de inversión de los

recursos disponibles a las prioridades del Estado Nacional. El decreto indica: «...produce la imprevisibilidad y continuidad de los fondos previamente asignados que por la ley 24.441 fueron fideicomitados con un fin específico y en razón de ello».

Similarmente, los sistemas contables de los fideicomisos presentaron inconsistencias con los fondos fiduciarios públicos. Según la AGN, no existían regulación ni control; las cuentas de esos fondos y sus sistemas contables tenían diferencias con el sistema público y, por tanto, los estados financieros no podían ser auditados⁷⁵.

Por otro lado, se identificó como un problema la falta de sustento de los fideicomisos públicos, ya que no existe legislación formal que le permita al Estado constituirlos y en ocasiones, sin justificación alguna, se establece la conveniencia de la utilización de esta figura legal en comparación con otras alternativas de que disponía el estado.

La experiencia mexicana en fideicomisos

La utilización del fideicomiso anglosajón no encaja en los sistemas jurídicos fundamentados en el sistema jurídico romano, tal es el caso de los países latinoamericanos. Por eso, la introducción de esta figura necesita de un tiempo de adaptación, durante el cual se incluyan las instituciones jurídicas que la acompañen.

En tal sentido, algunos autores reconocen que México ha logrado avances importantes en la utilización del fideicomiso, luego de resolver un conjunto de problemas legales que

75 *Ibidem*, Pertierra (2010), página 13.

crea una institución ajena a los países cuya organización del sistema jurídico tienen su origen en el derecho romano⁷⁶.

Los tratadistas legales han mantenido discrepancias doctrinarias en torno a la figura del fideicomiso. Argumentan que estas discrepancias quedaron definitivamente satisfechas a partir de la legislación del 2003 que estableció en las normas jurídicas de la ley sustantiva «su naturaleza contractual, al requerir la manifestación de la voluntad del fiduciario mediante la aceptación de su encomienda fiduciaria (Art. 382)», lo que previamente había sido reiterado por el Art. Bis 392 del 2008.

Resueltos estos inconvenientes legales, los tribunales competentes encontraron que la fiscalización de los fideicomisos públicos estuvo entorpecida por las competencias asignadas a los tribunales, que les impedían ejercer control sobre las actividades desarrolladas por el fiduciario ya que este goza de la calidad de *persona privada*⁷⁷.

Además, estudios recientes muestran que los fideicomisos deben tener fidelidad con los principios de transparencia. Por ejemplo, México ha podido cumplir con la clarificación de los mecanismos de adquisición y control accionario de las empresas, la prohibición para que los empleados, directivos o accionistas usen la información privilegiada en beneficio propio, así como el acceso a la información precisa.

Sin embargo, existen una veintena de recomendaciones de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Econó-

76 Luis Vargas Díaz: “Contrato de fideicomiso: régimen legal, usos y prácticas bancarias y jurisprudenciales”, Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, Revista Digital AMIJ, <https://amij.org.mx/micrositios/revista/articulos-2/tesis/new-page2.html>

77 Irma Eréndira Sandoval: “Rendición de cuentas y fideicomisos: el reto de la opacidad financiera”, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas No. 10, México DF, México.

mico (OCDE) que México no ha cumplido, entre las cuales se destacan la definición del costo-beneficio del voto de los accionistas de las empresas y el respeto a la garantía de revelar a toda la sociedad, la información oportuna y precisa de todas las cuestiones materiales relativas a la situación financiera, los resultados, la titularidad y el gobierno de la empresa y, lo más importante, la divulgación de intereses de los integrantes de los Consejos de Administración⁷⁸.

La experiencia colombiana en fideicomisos

Colombia fue el país en América Latina en el que hubo mayor influencia americana en la introducción del fideicomiso en la región. Desde 1923 se encuentran antecedentes legislativos, especialmente a partir de la Misión Kemmerer⁷⁹ —de la misma manera como ocurrió en el resto de los países de la región— que, a partir de la promulgación de la Ley 45, preveía las secciones de mandato o fiduciaria, que permitió la conformación de fideicomisos. En el 1972 se aprobó la legislación fundamental que se denominó Fiducia y que reglamentó el negocio fiduciario en este país. El elemento central de esta ley consiste en la transferencia de los bienes fideicomitidos, en este caso se denomina fiducia mercantil, a los beneficiarios señalados por el fideicomitente en materia de derecho civil. Aún en esta jurisdicción se han producido sentencias en los tribunales colombianos (como la STC-13069-2019) que intentan precisar sus orígenes, atributos y

78 *Ibidem*, “Rendición de cuentas y fideicomisos: el reto de la opacidad financiera”, página 43.

79 La Misión Kemmerer fue un conjunto de propuestas monetarias, fiscales y bancarias que realizó el profesor Edwin Walter Kemmerer, un economista norteamericano, de la Universidad de Princeton; contratado como asesor financiero y económico de los gobiernos de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú con el objetivo de consolidar la estabilidad monetaria.

normatividad con el objetivo de determinar los factores que entorpecen y desfiguran la propiedad fiduciaria⁸⁰. En efecto, fruto del desconocimiento de la ley se ha producido una subregla jurisprudencial que permite el embargo de los bienes fideicomitidos, aún sabiendo que la ley no lo permite.

En el ámbito inmobiliario, la Ley 1480 del 2011 se ha convertido «en eje central y en el motor de desarrollo económico y social del país, pues transmiten confianza y transparencia al consumidor y al constituyente fideicomitente, haciendo que el mercado inmobiliario adquiriera una dinámica progresiva»⁸¹. Sin embargo, existe una línea de interpretación que no concuerda con los pilares básicos de esta ley, impidiendo la información y publicidad, garantía de calidad, idoneidad, seguridad y protección contractual de acuerdo con el Código de Comercio y la regulación del sector financiero⁸². Estos señalamientos inducen a pensar que ni en el derecho civil existen garantías de que el propósito fundamental de los fideicomisos (separación del patrimonio, inembargabilidad y secreto fiduciario) se cumpla.

80 Ingrid C. Vargas Serrano y Ley E. Caro López: “Crisis del fideicomiso civil en Colombia: postura crítica sobre la sentencia STC-13069-2019”. <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/20293/Proyecto%20Crisis%20del%20Fideicomiso%20Civil%20en%20Colombia%20PDF.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

81 Nicolás Arango Vélez: “La Ley 1480 de 2011 y su impacto en la estructura obligacional de las entidades fiduciarias”, *Revista E-Mercatoria*, Vol. 18, No. 2, julio-septiembre, 2019, pp 133-207. DOI: <https://doi.org/10.18601/16923960.v18n2.06>.

82 *Ibidem*, Nicolás Arango Vélez, página 134.

Referencias bibliográficas

- Akitobi, Bernardin, Richard Hemming y Gerd Schwartz: *Inversión pública y asociaciones público-privadas*, Fondo Monetario Internacional (FMI), Washington DC, EE. UU, 2007.
- Bitrán, Eduardo, Sebastián Nieto-Parra y Juan S. Robledo: *Opening the black box of contract renegotiations: An analysis of road concessions in Chile, Colombia, and Peru*, OECD Development Center, WP-317, OECD Publishing, París, Francia, 2013.
- Bueno, Paola, Laura Garrido, Andrés García, Laura López y Javier de las Heras: “Asociación público-privada en América Latina: afrontando el reto de conectar y mejorar las ciudades”, Banco Interamericano de Desarrollo, Bogotá, Colombia, julio 2018.
- Cárdenas, Mauricio, Alejandro Gaviria y Marcela Meléndez: *La infraestructura de transporte en Colombia*, agosto del 2005, Fe-desarrollo.
- Comisión Económica para la América Latina: “Public-Private Partnerships under the ‘People-First’ Approach”, Boletín No. 383, Naciones Unidas, ECLAC, New York, Estados Unidos, 2020.
- Contrato de Fideicomiso Público Central Termoeléctrica de Punta Catalina (Fideicomiso CTPC), Santo Domingo, República Dominicana, 21 de octubre del 2021.
- Croes Hernández, Edwin: *La historia general del pueblo dominicano*, Capítulo 8, Tomo V, página 405, Archivo General de la Nación, Santo Domingo, República Dominicana, 2014.
- Engel, Eduardo, Ronald Fischer y Alexander Galetovic: *Economías de las asociaciones público-privadas: Una guía básica*, Fondo de Cultura Económica, México DF, México, 2014.
- Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo: *Public-Private Partnerships*, Departamento de Asuntos Fiscales, Washington DC, Estados Unidos, marzo 2004.
- Independent Evaluation Group and World Bank Group: *World Bank Group Support to Public-Private Partnerships: Lessons from experience in client countries*, Washington DC, Estados Unidos, 2015.

- Inter-American Development Bank: *Evaluation of Public-Private Partnerships (PPPs) in Infrastructure*, Washington DC, Estados Unidos, 2017.
- Kuczynski, Pedro Pablo y John Williamson: *After the Washington Consensus: Re-starting growth and Reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington DC, 2003.
- Martínez Bogado, Claudia María: *Determinants of Infrastructure Investment through Public-Private Partnership in Latin America and the Caribbean*, tesis para optar por el grado de maestro en Ciencias de la Administración del IESEG School of Management, mayo 2015.
- Mas-Colell, Andreu, Michael Whinston y Jerry Green: *Microeconomic Theory*, Oxford University Press, New York, EE. UU, 1995.
- Mazzucato Mariana: *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*, Harper Collins, New York, Estados Unidos, 2021.
- Mazzucato Mariana: “Public Purpose: Industrial Policy’s Comeback and Government’s Role in Shared Prosperity”, The Willia, and Flora Hewlett Foundation, *Boston Review Forum* No. 19, Estados Unidos, 2022.
- Ortiz, F., R. Bain y S. Carniado: “A Credit Review of Mexico’s Toll Road Sector: Stable and Strong”, Standard & Poor’s Infrastructure Finance, septiembre 2006.
- Pacheco hijo, Juan Rafael: *Introducción del fideicomiso en la legislación dominicana*, Editorial CENAPEC, Santo Domingo, República Dominicana, 1984.
- Pertierra Cánepa, Francisco M.: “El fideicomiso al servicio de las políticas del Estado argentino: Análisis comparativo y regional”, Universidad CEMA, Serie Documentos de Trabajo, Buenos Aires, Argentina, septiembre, 2010.
- Pistor, Katharina: *The Code of Capital*, Princeton University Press, New Jersey, Estados Unidos, 2019.
- Rajan, Raghuram G. y Luigi Zingales: *Saving Capitalism from the Capitalists*, Princeton University Press, New Jersey, Estados Unidos, 2004.

- Rodríguez, Octavio: *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Editora Siglo XXI, México, México, 1980.
- Rodríguez, Rosa: *El fideicomiso, experiencias prácticas en su creación y evolución: aciertos y desaciertos en República Dominicana*, tesis para optar por el grado de maestro en administración financiera por la Universidad UNAPEC, 2018.
- Schwartz, Gerd, Ana Corbacho y Katja Funke (editores): *Public Investment and Public-Private Partnerships*, Fondo Monetario Internacional (FMI), Washington DC, Estados Unidos, 2008.
- Suárez Montaña, F. J.: “Mentiras y verdades sobre las concesiones en Colombia”, Cámara Colombiana de la Infraestructura, Bogotá, Colombia, abril 2010.
- Temulin Batjargal, Mangzhong Zhang: Review on the Public-Private Partnership, *Management Studies*, Vol. 10, No. 1, páginas 1-11.
- Tomassian, Cipoletta y R. J. Sánchez: *Análisis del régimen de concesiones viales en Argentina*, Santiago de Chile, CEPAL, 2009.
- Urquiza Cavallé, Ángel y Estela M Rivas (editores): *El fideicomiso en Latinoamérica: integración jurídico-financiera*, Barcelona, España, 2010.
- Vasallo Magro., J. M.: *Asociación público-privada en América Latina: aprendiendo de la experiencia*. Colombia: Corporación Andina de Fomento, 2015.
- Zhang, Xueqing: “Critical Success Factors for Public-Private Partnerships in Infrastructure Development”, *Journal of Construction and Engineering and Management*, Vol. 131, No. 1, enero, 2005.



Edificio Bonó
C/ Josefa Brea No. 65, Mejoramiento Social
Santo Domingo, República Dominicana
esociales@bono.edu.do

ISSN 1017-0596

