

321.8
P964
2011
C.2



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana



PRIMERA EDICIÓN
ASUNCIÓN, PARAGUAY 25-28 OCTUBRE DE 2011

PROGRAMA IBEROAMERICANO DE ALTO GOBIERNO

INFORME FINAL




900056272 - BIBLIOTECA CEPAL



Este programa cuenta con la financiación de:



ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	7
2. ANTECEDENTES	9
El contexto socioeconómico regional	9
El liderazgo como catalizador de una política de calidad	11
La voluntad política expresada en las Cumbres Iberoamericanas	12
3. PROGRAMA IBEROAMERICANO DE ALTO GOBIERNO	13
Visión estratégica	13
Metodología y contenidos	14
4. PRIMERA EDICIÓN DEL PROGRAMA, Asunción 25 al 28 de octubre de 2011	17
Ejes temáticos	17
Un preámbulo de varios meses	18
El programa día a día	21
Estado Democrático. 25 de octubre	22
Estado de Derecho. 26 de octubre	25
Estado Social. 27 de octubre	27
Clausura el programa	29
La evaluación posterior del programa	30
Participantes, ponentes y actores políticos	31
5. PERSPECTIVAS FUTURAS: GOBERNA	47
ANEXOS	49
El caso de la reforma de salud en Colombia. Del estado benefactor al mercado de prestación de servicios	51
Un caso de construcción política de Estado: la asociación de Chile al MERCOSUR	73
Estado democrático: construcción de políticas de Estado	89
Intento de reforma del sistema de concesiones chileno. Hacia una mayor eficiencia y desarrollo institucional	109
Políticas públicas en infraestructura de transporte en América Latina	135
La economía política de la reforma fiscal de la República Oriental del Uruguay	157

1. INTRODUCCIÓN

Como resultado del esfuerzo conjunto entre la Secretaría General Iberoamericana, la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), con la colaboración de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el apoyo del Gobierno de Paraguay, entre los días 25 y 28 de octubre de 2011 se celebró en Asunción, Paraguay, la primera Edición del Programa Iberoamericano de Alto Gobierno.

Esta iniciativa constituye una contribución al desarrollo de capacidades políticas e institucionales que propendan a construir y consolidar un liderazgo y una política de calidad en la región. La aspiración es que este programa pueda convertirse en una referencia en el marco de las Cumbres Iberoamericanas al propiciar un espacio de promoción y desarrollo de liderazgos en Iberoamérica donde se favorece el análisis en profundidad de políticas públicas a través del estudio de casos, el intercambio de experiencias, el aprendizaje entre

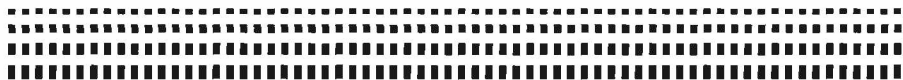
pares, el trabajo en red y la gestión del conocimiento.

Contando con la participación de responsables políticos y tomadores de decisiones de gobiernos nacionales, representantes parlamentarios; partidos políticos, altos funcionarios y responsables de las administraciones públicas con experiencia y compromiso en el desarrollo de la región y el fortalecimiento de la democracia, los resultados de esta primera edición del Programa han sido positivos y auguran el inicio de una interesante dinámica de relacionamientos entre los participantes, al tiempo que abren caminos a futuras aportaciones al fortalecimiento de procesos políticos que redunden en el bienestar de nuestras ciudadanías.

Con esta visión se presentó ante la XXI Cumbre Iberoamericana la recién constituida Escuela de Política y Alto Gobierno para América Latina, GOBERNA. Se trata de un espacio plural e independiente, a nivel regional, para compartir experiencias, aumentar los conocimientos y desarrollar las capacidades de gobiernos y administraciones públicas.



Enrique V. Iglesias, Secretario General Iberoamericano; Fernando Lugo, Presidente de Paraguay, y Antonio Fernández Poyato, Director de la FIIAPP.



2. ANTECEDENTES

EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO REGIONAL

En el transcurso de las últimas décadas, América Latina ha experimentado una de las mayores transformaciones (sociales, políticas y económicas) de su historia contemporánea. Estos cambios han tenido lugar en el marco de una agenda de desarrollo en la que se han venido combinado una multiplicidad de factores directamente vinculados con la necesidad de fortalecer la democracia en la región e impulsar una serie de reformas macroeconómicas que garanticen un mayor crecimiento y plena inserción en las nuevas dinámicas de la globalización.

Los resultados de este proceso muestran que se ha avanzado en la consolidación progresiva de la democracia y el Estado de derecho, el crecimiento económico y la mejora relativa del bienestar de la población; sin embargo los países de América Latina siguen registrando elevados niveles de pobreza y desigualdad social. Esta situación es preocupante porque a la prevalencia de estos problemas estructurales añejos se suman otros que complican aún más el escenario (inseguridad, migraciones, cambio climático, narcotráfico, entre otros), por lo que los países de la región experimentan una pérdida de confianza de la ciudadanía en la democracia, el Estado y las instituciones públicas.

Aunque no es un fenómeno exclusivo de América Latina, dicha contradicción se ha visto acentuada por una suerte de paradoja, en la que se exige una mejor

política en un contexto caracterizado, precisamente, por el escepticismo hacia ella, sus actores e instituciones. La paradoja política y democrática que afronta la región es resultado, entre otros factores, de la existencia de importantes déficit de gobernanza derivados del escaso desarrollo de capacidades políticas e institucionales de estados y gobiernos para dar una respuesta de calidad a las necesidades y demandas de la ciudadanía, así como de los problemas de los actores e instituciones políticas para comprender y adaptarse a los cambios y desafíos de la política en un mundo cada vez más diverso, complejo y dinámico.

Esta contradicción sólo podrá ser superada a través de la revalorización de la política, el Estado y las instituciones públicas; y por lo tanto, mediante el fortalecimiento de las capacidades políticas e institucionales que posibilitan el desarrollo de una acción de gobierno, acorde con los desafíos de la igualdad, la cohesión social, la gobernanza democrática y la calidad de la democracia.

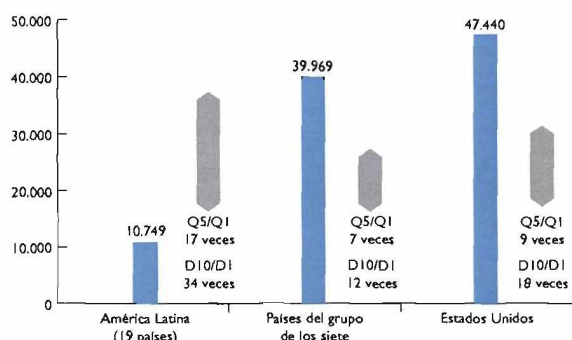
Necesitamos por tanto, liderazgos políticos que sean capaces de impulsar procesos de cambio, que doten de un nuevo valor a la acción pública y, al mismo tiempo, sean capaces de generar consensos para articular estrategias que mejoren la calidad de vida de la población y amplíen los derechos de la ciudadanía.

A pesar de sus problemas, la política sigue siendo una clave de la vida social en cuanto constituye la práctica que elabora y mantiene los órdenes públicos que la sustentan. El problema principal que se estaría enfrentando es el de un déficit de reflexión acerca del quehacer político. Esta carencia podría explicar el retraso de la política con respecto al dinamismo social.

Entre los múltiples agentes y actores que son parte del funcionamiento del Estado y el Gobierno se sabe que los partidos políticos son cruciales. Sin embargo, los problemas de gestión y relación entre diseño estratégico, caminos de corto y mediano plazo e implementación de políticas públicas cubren un amplio espectro de agentes que van desde los que tienen la responsabilidad de la dirección general hasta los funcionarios de los distintos poderes del Estado.

América Latina y países desarrollados: PIB per cápita y distribución del ingreso, 2008

[En dólares en términos de paridad del poder adquisitivo]



Fuente: CEPAL (2010). LA HORA DE LA IGUALDAD, Brechas por cerrar, caminos por abrir, Impresión Gráficas, Santiago de Chile.

Q5/Q1 y D10/D1 representan la razón entre los quintiles y los deciles extremos de la distribución, respectivamente.

Esta particular nueva relación entre conocimiento y política ha dado nacimiento a un nuevo tipo de agentes que son cruciales para los diseños de gobernabilidad y para elevar la densidad de las capacidades políticas: aquí los llamaremos “operadores políticos de carácter estratégico”. Ellos son personas que no se ubican en el plano público de la acción política sino que se instalan en unidades que asesoran directamente a los dirigentes de primera fila, presidentes y ministros, encargados de

articular las orientaciones generales, las propuestas públicas con las opiniones de la ciudadanía. Estos operadores cumplen la función bisagra entre las instancias de diseño estratégico, el conocimiento y las operaciones de articulación de políticas generales y sectoriales con la elite política y social. Su presencia supone la existencia de una nueva cualidad de gobierno que es central dentro de la complejidad que adquiere hoy día esta función.

EL LIDERAZGO COMO CATALIZADOR DE UNA POLÍTICA DE CALIDAD

Los líderes políticos, con independencia del sector del que provengan, desempeñan una función básica en el desarrollo de las instituciones, los órdenes sociales y por supuesto, el diseño e implementación de una nueva agenda pública de desarrollo que tenga en su centro la búsqueda de la igualdad.

Al asumir la importancia de la calidad de la política, también se debe asumir la importancia de sus sujetos y para ello, es imprescindible el fortalecimiento y la promoción de nuevos liderazgos políticos, pero también económicos y sociales, con capacidades (políticas, analíticas, instrumentales, etc.) para impulsar procesos de cambio, que doten de un nuevo valor a la acción pública y, al mismo tiempo, sean capaces de articular estrategias que mejoren la calidad de vida de la población y amplíen los derechos de la ciudadanía.

Esto implica entender el liderazgo como parte del capital social de una comunidad, asumido por personas que recogen y articulan la agenda de la ciudadanía, la movilizan, construyen redes (con otros actores públicos y privados) y lo transforman en proyecto político compartido. Un liderazgo que sea capaz de lograr consensos sociales que den continuidad a las políticas públicas, orientadas a los derechos económicos y sociales de la gente.

Por ello, es necesario contribuir al desarrollo de un nuevo pensamiento sobre el sentido de lo público y el ejercicio de la política como medio esencial para solucionar los problemas de la sociedad, articular conocimiento y sistematizar experiencias para la construcción de ese nuevo liderazgo político (y público). Esto significa poner en valor el rol fundamental de la política en el impulso de una

nueva institucionalidad que responda a las demandas de la ciudadanía.

En este sentido, resulta necesario que Iberoamérica afronte sus desafíos en términos de liderazgo y las interprete como una oportunidad para corregir los errores del pasado de tal forma que le permita responder a los retos del siglo XXI y a los problemas estructurales que esta región sigue experimentando. Aunque no existen formulas universales, es evidente que los liderazgos políticos que la región demanda en este nuevo siglo son aquellos que están en condiciones de generar confianza pública; no admiten la reducción de su trabajo al carisma y al apoyo prestado por la multitud en manifestaciones plebiscitarias; y que liderar no consiste en dar a la gente lo que quiere sino en interrogarla sobre lo que necesita.

Por lo mismo, tienen una visión de país; elaboran diseños estratégicos, comprenden la necesidad de impulsar políticas de Estado; tienen capacidades para interactuar con distintos conocimientos; son capaces de entender los procesos de globalización y de hacer políticas nacionales en ese marco; están en condiciones para seleccionar y jerarquizar las políticas públicas; y hacen del diálogo y el consenso una de las formas de ejercer liderazgo.

La creación de un Programa de Política y Alto Gobierno que contribuya al desarrollo permanente e institucionalizado de dirigencias y liderazgos políticos era una tarea pendiente en la región y, como tal, ha representado un desafío de vital importancia para el futuro de los países iberoamericanos al que se ha dedicado un gran esfuerzo para convertirlo en realidad.

LA VOLUNTAD POLÍTICA EXPRESADA EN LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS

En ocasión de la XV Cumbre Iberoamericana celebrada en Salamanca (España) en octubre 2005, el entonces Presidente de Chile, Ricardo Lagos, junto con el Presidente de Portugal, Jorge Sampaio, propuso la generación de un espacio de intercambio y formación centrada en las políticas públicas en el ámbito iberoamericano. Allí manifestaron: *"En el ámbito de la comunidad iberoamericana, debemos abrir un espacio de discusión amplia y participativa sobre la mejor forma de avanzar hacia esas metas: ¿Cómo elaborar políticas públicas que, a partir de situaciones muy diversas apunten hacia los mismos propósitos y a las mismas metas? ¿Qué mecanismos y programas podemos crear para analizar y comparar experiencias, de modo de identificar las mejores prácticas? ¿Cómo concebir programas destinados específicamente a la formación de peritos y altos funcionarios capaces de conducir las políticas públicas con eficiencia y calidad, como ocurre con otras instituciones de alta prestigio internacional? (...) De lo que se trata es de avanzar entre nosotros una práctica de políticas*

públicas sustentada, precisamente, en una transversalidad iberoamericana mayor".

En ese marco, la SEGIB dio acogida a esta iniciativa impulsando un proyecto que contó con el apoyo del PNUD, de la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID) y de la Corporación Andina de Fomento (CAF). Se diseñó un Seminario Iberoamericana de Intercambio de Experiencias en Política y Gobierno, que finalmente se celebró como experiencia piloto, en Santo Domingo, República Dominicana del 16 al 25 de junio de 2009. El mismo fue que contó además con el patrocinio de la Fundación Global Democracia y Desarrollo, la colaboración de la Organización Iberoamericana de Juventud, de CEPAL-ILPES y el apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI). En esa misma dirección, la cooperación tripartita SEGIB, CEPAL-ILPES y FIIAPP pretende vincular la implementación de este Programa Iberoamericano de Alto Gobierno a las Cumbres Iberoamericanas y que tenga relación con los ejes temáticos de las mismas.



Presidentes Iberoamericanos en la Cumbre de Salamanca.

3. EL PROGRAMA IBEROAMERICANO DE ALTO GOBIERNO

VISION ESTRATÉGICA

El Programa Iberoamericano de Alto Gobierno quiere responder a la necesidad de crear espacios que permitan fortalecer las capacidades políticas de gestión y liderazgo de manera global y también sectorial (esto es por temas), generar una red que facilite las relaciones entre los futuros líderes de la región, al tiempo, que contribuya a construir, desde las perspectivas nacionales, una visión estratégica regional.

El carácter diferencial del Programa estará dado por:

- la unión de las instituciones fundadoras
- el nivel de excelencia y especialización del Programa
- la identificación de las futuras líderes, participantes del Programa

- la participación de grandes líderes regionales y/o extra-regionales en las actividades del Programa
- el intercambio de experiencias concretas de políticas públicas
- la conexión, vínculo y reparte a las Cumbres Iberoamericanas

Destinatarios

El Programa está dirigido a responsables políticos y tomadores de decisiones de gobiernos nacionales, regionales y locales, incluidos parlamentarios/as y miembros de corporaciones locales; partidos políticos; altos funcionarios/as y responsables de las administraciones públicas; e interlocutores sociales y representantes de la sociedad civil con experiencia y/a compromiso consolidado con la ciudadanía y el fortalecimiento de la democracia.



Participantes, ponentes, actores políticos y representantes de las instituciones organizadoras de la Primera Edición del Programa Iberoamericano.

METODOLOGÍA Y CONTENIDOS

El Programa de Alta Gobierno quiere abarcar, a través del estudio de casos, dos perspectivas fundamentales para el ejercicio de la política o de una responsabilidad pública:

- *Promover el desarrollo y el fortalecimiento de un conjunto básico de **habilidades y capacidades** que favorecen una política y una democracia de calidad, a través del liderazgo ejercida por los políticos/as y responsables públicos.*
- *Profundizar en elementos para la construcción de una agenda iberoamericana, cuyos **contenidos se vinculen a la temática de las Cumbres Iberoamericanas.***

Durante las últimas décadas se han dado diferentes relaciones entre las formulación de políticas y el conocimiento. Lo cierto es que en la mayoría de ellas han prevalecido formas de acercamiento predominantemente ideológicas. El pensamiento estratégico aparece así predeterminado por los supuestos y objetivos históricos atribuidos a una sala interpretación de los procesos de globalización: mercado y democracia política; las variables socio políticas aparecen como variables de ajuste antes que como contenidos sustantivos. La actual crisis financiera y económica mundial ha venido a mostrar algunas de las grandes limitaciones de este punto de vista.

En las reinantes condiciones de desarrollo de la sociedad global es indispensable reiterar que las capacidades políticas de los actores se expresan en capacidades para articular los cambios internos con la participación activa en los regionales e internacionales. Estas capacidades constituyen un vector central de la calidad de la política.

Una forma de acercarse al análisis y difusión de estas capacidades es la consideración de “sus experiencias” en el campo de la política y el gobierno. La idea de “**buenas prácticas**” se dirige precisamente a una de las aproximaciones al conocimiento de estas experiencias. El que sean “buenas” no excluye la consideración de las prácticas no exitosas. El concepto de “buenas prácticas” se utiliza en una amplia variedad de contextos para referirse tanto a las formas de fijación de

objetivos normativas como al proceso de su ejecución, las que pueden servir de modelo para otras políticas.

La búsqueda de buenas prácticas se relaciona directamente con los actuales planteamientos sobre los criterios de calidad de la intervención social, que abarcan no sólo la gestión y los procedimientos, sino fundamentalmente la satisfacción de las necesidades de las personas afectadas, la superación de su problemática de exclusión social. También con la pertinencia y posibilidad de las propuestas normativas que las acompañan.

Uno de los métodos de elaboración de estos modelos de prácticas es el **intercambio de experiencias reales**. Es decir, procesos de transferencia y comparación entre gobiernos, administraciones públicas, organizaciones políticas y actores sociales de lecciones aprendidas tanto de buenas prácticas como de prácticas incorrectas —que deben ser pertinentes en el contexto de los países de América Latino— acerca del diseño, aplicación y gestión de políticas estratégicas. Una “experiencia” es entendida como una política, plan, programa, proyecto —o, de manera más general, como un conjunto de procesos y operaciones interrelacionados— ejecutado por un Gobierno, una administración pública o actores políticos y/o sociales. Una experiencia puede tener aspectos positivos (a repetir) o negativos (a evitar), y sólo puede ser entendida en el contexto sociopolítico e institucional en el que ha sido aplicada.

La metodología del **estudio de casos** se orienta a conocer y re-conocer prácticas endógenas, en el contexto de los actuales procesos de globalización y crisis, intercambiarlas, usarlas como instrumento de desarrollo de liderazgos públicos, acumularlas y *usar este capital en los procesos de gestión pública.*

Los casos seleccionados han pretendido promover aquellas habilidades personales que favorecen el ejercicio de un liderazgo democrático, es decir el conjunto de actividades, relaciones y comunicaciones interpersonales, que permiten a un líder político la movilización del conjunto de la ciudadanía, de manera voluntaria y consciente, para la cohesión social y la gobernanza democrática.

La metodología del estudio de casos es flexible y adaptable a diferentes contextos, niveles y puede adaptarse a distintos grupos, diversos niveles y áreas de conocimiento. En el ámbito del alto gobierno es destacable el hecho de que se trata de un modelo centrado en:

1. El análisis de procesos políticos y políticas públicas que se orienta a la comprensión del análisis previo a la formulación de una acción pública, las técnicas y recursos utilizados, así como los resultados obtenidos mediante las políticas adoptadas.
2. El diseño e implementación de agendas de políticas públicas: desarrollar capacidades para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.
3. La resolución de problemas y gestión del cambio, al centrarse en el análisis del proceso de toma de decisiones para solventar problemas vinculados a la acción de gobierno.

Este marco es donde emergen las capacidades y habilidades que cualquier político y/o funcionario del Alto Gobierno debe tener o al menos comprender para cumplir su misión de orientador estratégico de la acción pública:

1. Capacidades analíticas

Constituyen el fundamento del diseño estratégico y del manejo de las situaciones de dirección/decisión de mediano y corto plazo. Se consideró que el currículo de un programa de formación adecuado debería contemplar, al menos, cinco dimensiones para ayudar a alimentar estas capacidades (partiendo del supuesto que, en la mayoría de los casos, la formación básica en elementos teóricos e históricos de la política, la economía y la sociedad son conocidos por los liderazgos):

- i. Conocimiento de elementos de diagnóstico de las realidades nacionales y regionales.
- ii. Conocimiento y manejo de escenarios de mediano y corto plazo políticos, económicos, sociales y culturales.
- iii. Conocimiento de elementos de contexto externos próximos.
- iv. Conocimiento de los elementos de contextos globales.

- v. Capacidad de desarrollar una Agenda de Gobierno.

2. Capacidades Instrumentales

Hay una variedad importante de instrumentos para el desarrollo de las capacidades políticas de dirección. Son instrumentos indispensables para dotar a la acción política de una direccionalidad, capaz de tener las virtudes de flexibilidad y adaptabilidad sin abandonar sus objetivos. El dinamismo de los procesos sociales y políticos, la necesidad de acuerdos y consensos políticos; también de articular actores con intereses diversos requiere precisamente de capacidades instrumentales para conducirlos.

Cuatro son, al menos, los instrumentos que deben ser conocidos y manejados.

- i. Elaboración y seguimiento de los posibles caminos que conducen a la obtención de objetivos de distintas magnitudes y alcances.
- ii. Elaboración de discursos políticos y nuevos desafíos mediáticos.
- iii. Técnicas de negociación y diálogo.
- iv. Desarrollo de condiciones de liderazgo.



UN PREÁMBULO DE VARIOS MESES

La realización de este evento ha implicado varios meses de gestión coordinada entre todos los entes implicados. En ese sentido, una vez diseñado el programa y sus objetivos de manera conjunta y coordinada se emprendió su preparación logística.

Participación de actores políticos

Siendo que uno de los objetivos del Programa es el de formación de líderes se ha promovido la participación de actores políticos y destacadas personalidades de la región o extra regionales a fin de propiciar un diálogo directo con los participantes no sólo a través de conferencias magistrales sino también en coloquios que estimulen la interacción.

Con el propósito de contar con decisores políticos investidos de responsabilidad política, que generaran ese espacio de diálogo e intercambio de experiencias relevantes a los objetivos del programa y capaces de dotar a la actividad de un efecto multiplicador, se invitó a los Presidentes iberoamericanos a que identificaran a los *operadores políticos de carácter estratégico* para que participaran en esta primera edición. En este sentido, la SEGIB estuvo encargada de cursar dichas invitaciones y hacer el seguimiento de las mismas hasta la designación de los representantes de cada país.

Coordinación logística y académica

La FIIAPP estuvo a cargo de la coordinación logística y académica del programa. Ello implicó desarrollar una serie de acciones, comenzando por la definición de las necesidades logísticas, académicas y presupuestarias, en el marco de una política de austeridad. Contando con el invalorable respaldo y los recursos asignados por la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo, la FIIAPP asumió la gestión y financiación de todos los participantes, actores políticos y ponentes, así como el resto de gastos que implicó la realización del evento. Entre las principales actividades desarrolladas vale destacar:

1. Asegurar un marco académico de excelencia y una eficaz coordinación interinstitucional

El desarrollo de esta iniciativa requirió de una importante coordinación con el resto de las instituciones involucradas para definir y concretar las aportacio-

nes de cada una, siempre teniendo como propósito asegurar así un marco académico de excelencia para el desarrollo del programa con la metodología del estudio de casos. Ello se tradujo en:

- el trabajo de FLACSO con el objeto de producir dos estudios de caso, sus respectivos informes técnicos y un taller sobre la construcción políticas de Estado;
- la colaboración con la OCDE, que permitió contratar un experto para la elaboración de un estudio de caso, preparar el documento técnico respectivo y presentarlo durante el Programa;
- la aportación de la CEPAL, a través del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), de otro de los estudios de caso a ser presentado durante el programa.

Además, las tres instituciones contactaron con actores políticos de alto nivel que pudieran aportar su conocimiento de primera mano en cada uno de los casos estudiados y estuviese en disposición de compartir sus experiencias con los participantes. Durante toda la etapa previa a la realización del Programa, se hizo seguimiento a los avances en la preparación de los estudios de caso, hasta su entrega definitiva.

Por otra parte, se contrató un docente experto en la metodología del estudio de casos para conducir la parte académica del programa: el profesor Antonio Núñez. En coordinación con él se estructuró el programa de actividades y, en cuanto los casos fueron entregados por los expertos, se encargó de su revisión, la integración de contenidos, la conducción del análisis de los casos y su debate, así como la moderación de los coloquios.

2. Atención a los diversos aspectos logísticos

Llevar a cabo este programa implicó una atención a múltiples aspectos logísticos para garantizar la participación de todos y el correcto desarrollo del evento, entre ellos podemos citar:

- **Alojamiento.** Se estableció contacto con la Comisión de Alojamiento de la Cumbre, la cual

nos asignó el Hotel Crowne Plaza Asunción, donde nos aseguraban una cantidad suficiente de habitaciones con una tarifa ventajosa.

- **Salas.** Partiendo de la evaluación de la disponibilidad de sedes en Asunción para realizar un evento de este tipo y el momento en el que la ciudad estaría recibiendo tantos visitantes internacionales por la celebración de la Cumbre Iberoamericana, se decidió alquilar las salas en el Hotel Crowne Plaza para facilitar la logística.
- **Atención de las necesidades particulares de cada participante.** Inmediatamente después de ser designados, se estableció contacto con cada uno de los participantes, notificándoles los arreglos logísticos que se estaban haciendo, emitirles los billetes de avión, coordinar el alojamiento y alimentación en el hotel, y recabar información sobre la trayectoria profesional de cada uno de ellos para distribuirla entre los demás participantes. Ello implicó una constante y fluida comunicación con cada uno de ellos, lo que permitió adaptar los arreglos generales a las necesidades particulares de los participantes, a la vez que se conformó una base de datos de todos los asistentes al Programa.
- **Desplazamientos internacionales.** La organización de los viajes de cada uno de los participantes, docente, ponentes y actores políticos, fue uno de los aspectos que requirió gran atención. El apoyo de la oficina del Corte Inglés con la que cuenta la FILAPP en sus instalaciones y de su servicio de 24 horas fue clave en la gestión de este aspecto.
- **Desplazamientos en Asunción.** En el contexto de la celebración de la Cumbre Iberoamericana y varios eventos paralelos, asegurar el transporte representó un reto. En primer lugar, se contrataron servicios de traslado aeropuerto-hotel –aeropuerto para cada uno de los participantes, actores políticos, docente y representantes de los entes involucrados con el mismo hotel, dado que nos aseguraban una mejor tarifa que las empresas independientes que prestan este servicio. Para el resto de los desplazamientos en la ciudad se contrató un autobús, con una empresa de transporte privada.

- **Catering.** La FILAPP también estuvo a cargo de la organización del servicio de café, comidas y cenas, dentro y fuera de las instalaciones del hotel donde se realizaría el Programa; durante alguna de las cuales se tuvieron charlas-coloquio. El catering durante las sesiones se coordinó lógicamente con el hotel, donde se organizaron además varias de las comidas y un almuerzo-coloquio. Tomando en cuenta la disponibilidad de restaurantes en Asunción que reunieran las condiciones para la realización de una cena coloquio, se contrató con el restaurante Mburicao, que se consideró adecuado para la ocasión y nos prestaron un excelente servicio. Una cena más informal el último día se llevó a cabo en el restaurante del Hotel Guaraní.

3. Comunicación y visibilidad.

- Se contrató con la empresa Shackleton para que se encargara de la creatividad que serviría para toda la documentación y cartelería del evento, teniendo en cuenta la importancia de que todas las instituciones participantes tuvieran la misma representación. Ellos a su vez se encargaron de la producción de la cartelería, el programa de actividades, el diseño de las invitaciones, así como la producción de las acreditaciones y los certificados de participación.
- El arte final creado por Shackleton sirvió de base para la maquetación los documentos técnicos y los estudios de caso, que estuvo a cargo del equipo de la FILAPP. En Paraguay se contrató una empresa de reprografía para poder proceder a la distribución física de dicha documentación.
- Se contrató también un fotógrafo para dejar constancia visual de algunos de los momentos claves del Programa.
- El responsable de comunicación de la FILAPP se encargó de darle difusión al evento en la página web institucional.

4. Gestión de la participación en la Inauguración de la Cumbre

- Acreditación de los participantes ante la Secretaría Pro Témporte de la Cumbre Iberoamericana

para que pudieran asistir al Acto de inauguración de la XXI Cumbre Iberoamericana.

- Acreditación de los vehículos en los que se desplazarían los participantes a las instalaciones donde se celebraría el acto de inauguración del evento.

5. Actividades adicionales

- Se ofreció a los participantes en la primera edición del Programa un paseo por el casco antiguo de Asunción, para lo que fue preciso contratar los servicios de un guía turístico local.
- Invitación a las Embajadas iberoamericanas representadas en Asunción para que participaran en el acto inaugural del Programa.

6. Gestión económica

- El equipo de FIIAPP se ha venido ocupando de la gestión económica de todos los gastos que implicó la celebración de este evento, los cuales fueron asumidos con cargo a la asignación de recursos

de la AECID. Desde un presupuesto inicial en base a las necesidades logísticas y académicas previamente definidas, pasando por los aspectos logísticos antes señalados (billetes de avión de los participantes, ponentes y actores políticos, gastos de desplazamientos, alojamiento, alimentación, alquiler de salas, contratación de los estudios de caso, equipos audiovisuales, entre otros) hasta los derivados de la publicación del presente informe.

7. Informes

- Durante la preparación del evento se llevaron a cabo varios informes breves de situación logística, en base a la confirmación de los participantes, el envío de los billetes o la situación de las correspondientes reservas, etc.
- Una vez culminado el evento se procedió a la redacción del presente informe así como a la elaboración de justificación de las erogaciones presupuestarias que ha implicado el Programa en su conjunto.

EL PROGRAMA DÍA A DÍA

La agenda de trabajo de esta primera edición del programa se articuló en tres días, en cada uno de los cuales se abordó un eje temático coincidiendo con el diseño inicial ya esbozado: Estado democrático, Estado de derecho y Estado social. La Clausura fue durante la cuarta jornada, el mismo día de la inauguración de la XXI Cumbre Iberoamericana.

El martes 25 de octubre se celebró el acto inaugural, el cual contó con la participación del Presidente de Paraguay, Sr. Fernando Lugo; el Secretario General Iberoamericano, Enrique V. Iglesias, y el Director de la FILAPP, Antonio Fernández Poyato; además de la asistencia de otras personalidades, como el canciller de Paraguay, Jorge Lara Castro y algunos miembros del cuerpo diplomático acreditado en Asunción.

MARTES 25 DE OCTUBRE

ESTADO DEMOCRÁTICO	
ACTO DE INAUGURACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Participación: Sr. Fernando Lugo, Sr. Enrique V. Iglesias, Sr. Antonio Fernández Poyato, Sr. Jorge Lara Castro, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero.
OBJETIVOS Y CONTENIDO DEL PROGRAMA. EL MÉTODO DEL CASO	<ul style="list-style-type: none"> • Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero.
SESION DE TRABAJO INDIVIDUAL SOBRE DOS ESTUDIOS DE CASO	<ul style="list-style-type: none"> • Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero.
SESION DE TRABAJO EN EQUIPO	<ul style="list-style-type: none"> • Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero.
ANÁLISIS DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES	<ul style="list-style-type: none"> • Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero.
DIÁLOGO CON LOS ACTORES POLÍTICOS	<ul style="list-style-type: none"> • Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero.
PRESENTACIÓN DE LOS DOCUMENTOS TÉCNICOS	<ul style="list-style-type: none"> • Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero.
TALLER DE INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE AGENDAS POLÍTICAS	<ul style="list-style-type: none"> • Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero.
CENA COLÓQUIO PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES POLÍTICOS Y EL RESPONSABLE DE CONTENIDO DEL TEMA	

MIÉRCOLES 26 DE OCTUBRE

ESTADO DE DERECHO	
SESION DE TRABAJO INDIVIDUAL SOBRE EL ESTUDIO DE CASO	<ul style="list-style-type: none"> • Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero.
SESION DE TRABAJO EN EQUIPO	<ul style="list-style-type: none"> • Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero.
ANÁLISIS DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES	<ul style="list-style-type: none"> • Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero.
DIÁLOGO CON LOS ACTORES POLÍTICOS	<ul style="list-style-type: none"> • Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero.
PRESENTACIÓN DEL DOCUMENTO TÉCNICO	<ul style="list-style-type: none"> • Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero.
TALLER DE INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE AGENDAS POLÍTICAS	<ul style="list-style-type: none"> • Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero.
CENA COLÓQUIO PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES POLÍTICOS Y EL RESPONSABLE DE CONTENIDO DEL TEMA	

JUEVES 27 DE OCTUBRE

ESTADO SOCIAL	
SESION DE TRABAJO INDIVIDUAL SOBRE EL ESTUDIO DE CASO	<ul style="list-style-type: none"> • Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero.
SESION DE TRABAJO EN EQUIPO	<ul style="list-style-type: none"> • Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero.
ANÁLISIS DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES	<ul style="list-style-type: none"> • Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero.
DIÁLOGO CON LOS ACTORES POLÍTICOS	<ul style="list-style-type: none"> • Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero.
PRESENTACIÓN DEL DOCUMENTO TÉCNICO	<ul style="list-style-type: none"> • Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero.
TALLER DE DEBATE COLÓQUIO	<ul style="list-style-type: none"> • Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero, Sr. Juan Carlos Rodríguez Cordero.
CENA COLÓQUIO PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES POLÍTICOS Y EL RESPONSABLE DE CONTENIDO DEL TEMA	

ESTADO DEMOCRÁTICO. 25 DE OCTUBRE

Después de una breve exposición sobre los objetivos y contenido del Programa, así como de la metodología del estudio de caso por parte del profesor Antonio Núñez. Se dio paso a la primera de las sesiones de contenido, dedicada a la construcción de las políticas de Estado en el marco de un Estado Democrático.

Como estaba previsto, se adoptó una combinación de estudio de casos y diálogo directo con los actores políticos que participaron en el desarrollo de los acontecimientos analizados. Este formato permitió articular las “dos caras de la moneda” que se trabajaron en cada estudio de caso analizado: el proceso político, y el contenido de agenda.

Cada caso estuvo reforzada por el trabajo de preparación y lectura de notas y documentos técnicos, lo cual se hizo tanto en forma individual como en grupo; contando con el apoyo del docente, quien distribuyó notas a modo de orientación para dicha preparación y luego condujo las sesiones plenarias en las que se estimuló el debate.

Ese primer día se analizaron:

- *“Un caso de construcción de política de Estado: La Asociación de Chile al Mercosur”* en cuyo análisis se destacan las visiones e intereses contrapuestos que se manifestaron en el proceso de negociación y aprobación del Acuerdo de Complementación Económica entre MERCOSUR y Chile. Tomando en consideración el marco de la orientación política internacional de ese país una vez iniciada la transición democrática en 1990, se ponen de relieve los retos en la construcción de una política de Estado.
- *Del Estado Benefactor al Mercado de Prestación de Servicios: el caso de la reforma de salud en Colombia.”* Partiendo del análisis de la reforma del sistema de pensiones y el sector salud en ese país, se estudia cómo una política de Estado muestra una evolución positiva inicialmente pero termina en una severa crisis, que hace necesaria una reestructuración profunda en la que el dilema Estado vs Mercado tiene un lugar preponderante.

Luego se procedió al análisis del proceso de toma de decisiones con el profesor Núñez, integrando los contenidos de ambos casos en el hilo conductor de



Presentación del programa por parte del Director de la FIIAPP, Antonio Fernández Poyato.



Cecilia López Montaña, senadora de la República de Colombia 2006-2010, y Jaime Gazmuri Mújica, senador de la República de Chile 2002-2010.

la construcción de políticas de Estado. Inmediatamente se dio paso al diálogo con los actores políticos de los referidos casos:

- Jaime Gazmuri Mújica, Senador de la República de Chile 2002-2010; y
- Cecilia López Montaña, Senadora de la República de Colombia 2006-2010.

La posibilidad de compartir sus reflexiones sobre los procesos de negociación que se desarrollaron al interior de cada uno de sus países con motivo de la toma de decisiones objeto de análisis y la disposición al diálogo con los participantes fue un elemento fundamental del modelo metodológico escogido para el programa y valorado positivamente. El diálogo continuó durante el almuerzo, en forma de coloquio informal. La experiencia profesional de los participantes permitió poner en valor sus conocimientos y aprovechar esta singular oportunidad.

En la tarde se procedió a la presentación del documento técnico sobre *la construcción de políticas de Estado por parte del Secretario General de la FLACSO*, Francisco Rojas Aravena, quien además moderó un Taller sobre el tema, junto con la coordinadora de Coordinadora Regional de Cooperación Internacional de FLACSO, Josette Altmann Borbón.

Durante el Taller se destacaron las características de una política de Estado, con el propósito de utilizarlas como claves definitorias en el análisis de los casos en estudio. Asimismo, se analizó el concepto de bien público, en su forma perfecta e imperfecta para contribuir a la comprensión de la dialéctica que se plantea en el caso de la reforma del sistema de salud en Colombia.

Por otra parte, se enfatizaron ciertos aspectos fundamentales en la formulación de políticas públicas



De izquierda a derecha: Francisco Rojas Aravena, Secretario General de la FLACSO y Josette Altmann, Directora Regional de Cooperación Internacional de esa institución.



Trabajo en equipo durante el taller impartido por FLACSO.

como son la construcción de consensos, los costos y beneficios involucrados en la formulación de políticas públicas, las relaciones de poder, la defensa del interés nacional y los intereses sectoriales. Con estas nociones se abordaron los casos para consolidar el aprendizaje de las lecciones que de ellos se pudieron extraer.

La jornada concluyó con una cena-coloquio en el jardín interior del *Restaurant Mburicao*, durante la cual el Secretario General Iberoamericano, Enrique V. Iglesias hizo una interesante intervención sobre los retos actuales de los países en desarrollo en el contexto de la crisis económica internacional más compleja desde la gran recesión.

ESTADO DE DERECHO. 26 DE OCTUBRE

En esta jornada se abordó la *“Reforma Institucional y Regulatoria de las Alianzas Público-Privadas en infraestructura de Transportes en Chile.”*

En el estudio de este caso se revisa el programa de inversión en concesiones de obras públicas que llevó a cabo Chile entre 1992 y 2007, el cual permitió realizar proyectos de inversión que redujeran el enorme déficit que se había acumulado en la década de los ochenta. Sin embargo, desde el punto de vista de la eficiencia y eficacia institucional y de la gestión pública plantea retos importantes. Entre ellos destaca la posibilidad de renegociar los contratos y ampliación de los proyectos mediante la negociación directa con pagos diferidos del fisco y sin las evaluaciones adecuadas, generando serias alteraciones a los principios de transparencia de la inversión pública e incremento de los gastos presupuestados.

A fin de hacer frente a estos retos el Ministerio chileno de Obras Públicas planteó reformas administrativas y legales al sistema de concesiones que se analizan en detalle, haciendo énfasis en el proceso que implicó llevar adelante la negociación y puesta en práctica de las mismas, con el propósito de que el desarrollo de este sector pudiera contribuir al



De izquierda a derecha: Mario Pezzini, Director del Centro de Desarrollo de la OCDE y Eduardo Bitrán, ex Ministro de Obras Públicas de Chile.

crecimiento de la economía, la productividad y el bienestar de la población.

Una vez concluida la consideración individual y el trabajo en equipo, se dio paso al análisis del proceso de toma de decisiones con el profesor Núñez y posteriormente, el diálogo con Eduardo Bitrán, Profesor de la Universidad Adolfo Ibáñez,



Preparación del estudio de caso por parte de un grupo de participantes en el programa.

ex Ministro de Obras Públicas de Chile y autor del caso objeto de estudio.

Durante la tarde, Mario Pezzini, Director del Centro de Desarrollo de la OCDE, presentó el documento técnico: *Políticas Públicas en Infraestructura de Transporte en América Latina*, el cual se centra en el análisis de las transformaciones que se requieren en el Estado para elevar la eficiencia y eficacia de las inversiones públicas en la infraestructura de transporte, tomando como referencia el caso estudiado. Se identifica el rol que cumple el Estado en las políticas públicas de provisión y operación de infraestructura y servicios de transporte y la necesidad de establecer una política integrada y sostenible de logística y movilidad a nivel nacional y subnacional. Igualmente, se plantean recomendaciones de políticas públicas para lograr una mayor coherencia y coordinación entre los actores involucrados en el despliegue de infraestructura de transporte.



Taller impartido por el Dr. Pezzini, Director del Centro de Desarrollo de la OCDE.

A continuación se desarrolló un taller en el cual se intercambiaron ideas y experiencias con relación a la construcción de agendas públicas.

ESTADO SOCIAL. 27 DE OCTUBRE

El jueves 27 de octubre se abordó el tema Fiscalidad y Desarrollo, analizando en primer lugar el estudio de caso: *"La economía política de la reforma fiscal de la República Oriental del Uruguay"* en el cual se analiza la magnitud y amplitud de los cambios incorporados al sistema tributario uruguayo, así como el contexto en el que se decide implementar esta reforma, llamada a jugar un rol preponderante en la tarea de lograr el bienestar general de la población de ese país.

Siguiendo la articulación definida para cada día, los participantes procedieron a la preparación individual del caso y luego al trabajo en equipo. Luego de concluir el análisis del proceso de toma de decisiones en la plenaria guiada por el profesor Núñez, se entabló un fructífero diálogo con los actores políticos:

- Fernando Lorenzo, Ministro de Economía y Finanzas del Uruguay.
- Dionisio Borda, Ministro de Hacienda de Paraguay.

El contraste entre las experiencias de Uruguay y Paraguay en el impulso de sus reformas tributarias fue invaluable para apreciar la diversidad de contextos y visiones que coexisten en el continente latinoamericano.

Seguidamente, se sostuvo un almuerzo coloquio sobre la evolución política reciente en Paraguay, a

cargo del Diputado Sebastián Acha, sobre los retos de la democracia y el papel de las fuerzas parlamentarias de distinto orden en la aprobación de la reforma tributaria paraguaya.

En la tarde la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena dictó una conferencia con una visión global de la temática tributaria y su rol en la erradicación de la pobreza y las inequidades que se han perpetuado hasta ahora en América Latina: *"La hora de la igualdad y el pacto fiscal"*.

Desde su punto de vista el Estado requiere de mayores recursos que le permitan una intervención más efectiva en la búsqueda del desarrollo con equidad, para lo que se requiere un pacto fiscal entre agentes públicos y privados, donde el diálogo, la negociación y el consenso constituyen herramientas fundamentales.

Este pacto implica una visión estratégica de largo plazo que permita diseñar políticas de Estado, que de manera concurrente propendan a dinamizar el crecimiento, promover la productividad y fomentar una mayor articulación territorial, además de impulsar mejores condiciones para la inclusión social.

Inmediatamente después, Carlos de Miguel, de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL, intervino sobre las potencialidades de *"Reformas fiscales verdes y economías*



De izquierda a derecha: Antonio Núñez, conductor académico del programa, Dionisio Borda, Ministro de Hacienda de Paraguay, Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, y Fernando Lorenzo, Ministro de Economía y Finanzas del Uruguay.



Conferencia dictada por la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena.

bajas en carbono en América Latina". Partiendo de una evaluación del contexto de crisis mundial destacó la necesidad de alcanzar un "Green New Deal" que tome en cuenta los tres pilares del desarrollo sostenible y contemple políticas de estímulo para una economía verde que pueda contribuir a erradicar la pobreza (precios adecuados, reforma de la fiscalidad medioambiental, financiamiento, subsidios y transferencias no condicionales, etc.). Subrayando el altísimo costo que la inacción tendría, particularmente para los países en desarrollo, por los riesgos ambientales y humanos implícitos, destacó la necesidad de adaptar las finanzas públicas al desarrollo sostenible.

Por su parte, Sonia Montaño, Directora de la División de Asuntos de Género de la CEPAL compartió con los participantes la propuesta de esa institución de que se

reconozca el cuidado como bien público en el marco de su charla sobre "*Reformas Fiscales con perspectiva de género: una mirada al futuro*". Después de señalar los vínculos entre la política fiscal y las de igualdad, puso de relieve la importancia de incluir la igualdad de género en el pacto fiscal que las economías de la región necesitan, una política fiscal inclusiva que trascienda la invisibilidad del cuidado y lo lleve a la consideración de bien público como una manera de lograr su valoración por parte de la sociedad y el Estado; ya que el cuidado cumple una función social que implica tanto la promoción de la autonomía personal como la atención u asistencia a las personas dependientes. Destacó además que una política de cuidados permitiría que las mujeres, cuya proporción es mayor entre los pobres, puedan incrementar su participación en la economía monetaria y pasar a tener mayor capacidad tributaria.



Carlos De Miguel, de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL.



Sonia Montaño, Directora de la División de Asuntos de Género de la CEPAL.

CLUSURA EL PROGRAMA

El programa fue clausurado el 28 de octubre por parte de la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional del gobierno de España, Soraya Rodríguez, acompañada por la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena, y el Secretario Iberoamericano Adjunto, Ruy Amaral. En esta ocasión la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional destacó la importancia

de esta iniciativa conjunta para el fortalecimiento de un liderazgo que contribuya a superar los retos de los países iberoamericanos.

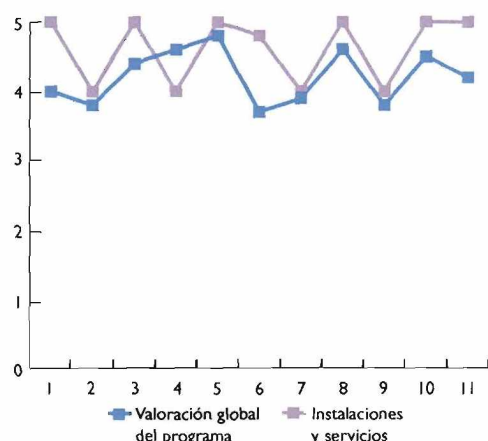
Posteriormente, los participantes asistieron a la inauguración de la XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.



Clausura del programa. De izquierda a derecha: Antonio Fernández Poyato, Director de la FIIAPP; Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL; Soraya Rodríguez, Secretaria de Estado de Cooperación Internacional; y Ruy Amaral, Secretario Iberoamericano Adjunto.

LA EVALUACIÓN POSTERIOR DEL PROGRAMA

Una vez concluidas las sesiones, los alumnos tuvieron la oportunidad de evaluar el programa a través de un cuestionario en el que podían valorar tanto los aspectos académicos de cada una como los logísticos, cuantitativa y cualitativamente. Los resultados cuantitativos se reflejan en el gráfico siguiente.



Elaboración propia a partir del cómputo de las evaluaciones cuantitativas.

En general se ha destacado que:

- El formato del Programa promueve el intercambio de experiencias entre los participantes.
- La mayoría de los participantes subrayan como valor añadido del Programa la posibilidad de dialogar con los actores políticos del estudio de caso; aunque hubieran apreciado que este diálogo se hubiese podido prolongar un poco más.
- La calidad de los ponentes, el contenido del curso y el material distribuido para las sesiones de trabajo han sido valoradas como muy buenas por todos los participantes. No obstante en algunas ocasiones la carga de trabajo fue muy intensa.
- La metodología utilizada, el estudio de caso, ha sido valorada como muy útil. En general, casi todos los participantes reconocen que gracias a esta metodología el aprovechamiento del curso ha sido máximo.
- La mayoría de los participantes resaltan la buena organización logística y administrativa del Programa.

Por último, mencionar un especial agradecimiento y reconocimiento al Gobierno de la República de Paraguay por el apoyo y colaboración que hizo posible la realización de esta I Edición del Programa Iberoamericano de Alto Gobierno en el marco de la XXI Cumbre Iberoamericana.

PARTICIPANTES, PONENTES Y ACTORES POLÍTICOS



Sebastián Acha

Diputado del Partido Patria Querida

Abogado electo Diputado Nacional para el período 2003-2008 por el entonces Movimiento Patria Querida. Fue el Diputado más joven de parlamentario y uno de los más jóvenes de la historia del Paraguay. Posteriormente reelecto Diputado Nacional para el periodo 2008 – 2013 por el Partido Patria Querida. En el ámbito legislativo ha tenido una destacada actuación, habiendo sido líder de la Bancada de Diputados del Partido PATRIA QUERIDA 2004-2005 y Presidente de la Comisión de Legislación y Codificación de la Cámara de Diputados. Ha impulsado la sanción de la "Ley de inserción laboral juvenil" y ha presentado una veintena de denuncias penales contra actos de corrupción en la administración pública. Actualmente es miembro de la Comisión de Legislación y Codificación y de la de Asuntos Constitucionales. Asimismo, es Vicepresidente segundo del Partido Patria Querida y Fundador de la Organización sin fines de lucro "TIERRA NUEVA" de desarrollo rural. En el ámbito académico es profesor Profesor Titular de Cátedras de Introducción a la Ciencia Política, Pensamientos Políticos y Sociales y Análisis Político en la Universidad de Integración de las América (UNIDA), en Asunción.



Josette Altmann Borbón

Coordinadora Regional de Cooperación Internacional de FLACSO

Historiadora y Politóloga de la Universidad de Costa Rica. Posee una amplia experiencia profesional en el ámbito académico. En la actualidad es Coordinadora Regional de Cooperación Internacional de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); directora del Observatorio de Integración Latinoamericana (OIRLA) de la Secretaría General de FLACSO; miembro de la Comisión del Programa de Pos Grado en Evaluación Educativa de la Universidad de Costa Rica y profesora de las Facultades de Ciencias Sociales y de Educación en la misma universidad. Autora de una veintena de libros sobre desarrollo regional, integración de América Latina y el Caribe, entre otros temas.



Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva de la CEPAL

Bióloga de profesión y con una Maestría en Administración Pública en la Universidad de Harvard, además de otra en Ecología y estudios de doctorado en Economía, en la Universidad Nacional Autónoma de México, ocupó la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) el 1 de julio de 2008. Previamente se desempeñó como Secretaria General Adjunta de Gestión en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, y ejerció como Jefa de Gabinete de Kofi Annan, entonces Secretario General de las Naciones Unidas.

En la CEPAL ha ocupado el cargo de Secretaria Ejecutiva Adjunta y Directora de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. En las Naciones Unidas fue Coordinadora del Programa de Desarrollo Sostenible de América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Coordinadora del Proyecto Ciudadanía Ambiental del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Además, fundó y dirigió el Consejo de la Tierra, organización no gubernamental con sede en Costa Rica, encargada del seguimiento de los acuerdos suscritos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro (Brasil), en 1992. Ha sido también profesora e investigadora de la Universidad Nacional Autónoma de México y ha publicado numerosos artículos sobre desarrollo sostenible, políticas públicas, medio ambiente y participación pública.



Feliciano José Barreiras Duarte

Secretario de Estado Adjunto de Portugal

Licenciado en Derecho, con especialidad Ciencias Jurídicas y Políticas. Tiene un post-gradado en Gestión Autárquica en el Instituto de Progreso Social y Democracia y una Maestría en Sociología, especialidad Poder y la Sociedad, en la Universidad de Évora. Está realizando estudios de doctorado con una tesis sobre "Políticas Públicas y la Ley de Inmigración", en colaboración con la Universidad Pública de California, Berkeley, como profesor visitante. Ha sido Presidente de la Asamblea Municipal de Óbidos; miembro de la Asamblea de la Comunidad intermunicipal del OESTE; del Consejo Consultivo del Centro Hospitalario de Caldas da Rainha; de la Asociación de Parlamentarios Europeos para África; y de la Asociación Portuguesa de Ciencia Política y presidente de la Asamblea General de la Unión Deportiva de Leiria. Fue Subdirector Adjunto de la Facultad de Ciencias Políticas, Lusofonía y Relaciones Internacionales de la Universidad Lusófona; miembro de Barreras Duarte y Correia, Consultores Asociados; presidente del Consejo Científico del Instituto Nacional de Migración y de la Asamblea General del Instituto para la Promoción y el Desarrollo en América Latina; miembro de la Fundación Gestión y Planificación de Aljubarrota; presidente del Consejo Asesor de la Escuela de Estudios Superiores en Turismo Óbidos, miembro del Foro de Políticas Públicas en el Instituto Superior de Trabajo y la Empresa de Lisboa en el Instituto Universitario ISCTE / IUL; y Consejero Económico en la ciudad de Anfnh Guijhou provincia, China. Ha publicado numerosos libros sobre política, desarrollo, migración y regímenes jurídicos.



Eduardo Nesim Bitran Colodro

Ex ministro de Obras Públicas durante la presidencia de Michelle Bachelet

Estudió ingeniería civil industrial en la Universidad de Chile y cursó un doctorado en economía en la Universidad de Boston en los Estados Unidos. Fue ministro de Obras Públicas durante la presidencia de Michelle Bachelet. Actualmente es director de Desarrollo en la Facultad de Ingeniería y Ciencias de la Universidad Adolfo Ibáñez. También ha sido profesor e investigador en el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y del Centro de Estudios del Desarrollo. En 1989 trabajó con Jorge Marshall en el diseño de políticas tecnológicas para el programa de Gobierno de la Concertación y en 1990 se incorporó como asesor microeconómico del Ministerio de Hacienda, durante la administración del presidente Patricio Aylwin. En 1994 ingresó al Partido por la Democracia (PPD). Fue un ejecutivo clave de la estatal Corfo en el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle y también participó en varias empresas del sector privado, como la cadena de farmacias Salcobrand. Asumió como ministro en marzo de 2006-2008. En 2008 fue designado presidente en el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, hasta 2010. Actualmente es profesor de la Universidad Adolfo Ibáñez de Chile.



Dionisio Borda

Ministro de Hacienda de Paraguay

Doctor en Economía, por la Universidad de Massachussets-Amherst y Maestría por la Universidad de Wisconsin-Madison. Tiene una amplia experiencia profesional tanto en el plano académico como en la gestión pública. Fue fundador y director del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya; creador y director de la Maestría en Política y Gestión Pública de la Universidad Católica; profesor de economía de la Universidad Nacional de Asunción y profesor visitante en la Universidad de Indiana por la Fulbright; ex Asesor del Congreso Nacional (1994-1996); Ministro de Hacienda en el período 2003-2005; siendo nuevamente designado en esta cartera desde ...Ho publicado varios libros y capítulos de libros, así como artículos en el área económica a nivel nacional e internacional. También se ha desempeñado en el área de investigación y consultoría económica y social.



Gemma Cano Berné

Directora de Asuntos Multilaterales y Cooperación, Ministerio de Asuntos Exteriores de Andorra

Es licenciada en Derecho por la Universidad de Ciencias Sociales de la Universidad de Toulouse. Posee un Máster en Derecho Internacional y Comunitario en la misma universidad. Desde que ingresó en el Ministerio de Asuntos Exteriores ha ocupado varios cargos. Actualmente es Directora de Asuntos Multilaterales y Cooperación. Entre 2007 y el 2011 fue Consejera de la Misión de Andorra en la UE – Embajada en el Benelux y Eslovenia, responsable para la UE y asuntos bilaterales, participó en las negociaciones del Acuerdo Monetario entre Andorra y la UE, representante permanente adjunta en OPCW e ICC y representante en WCO. También ha sido representante permanente adjunta y encargada de negocios de la Representación Permanente de Andorra en el Consejo de Europa.



Cesar Roberto Dargam Espaillet

Viceministro de Relaciones Exteriores para Asuntos Económicos y Negociaciones Comerciales de República Dominicana

Es licenciado en Derecho por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. Realizó estudios de Maestría en Derecho Francés, Europeo e Internacional de Negocios en la Universidad Pantheon-Assas, París 2, Francia. Ha estudiado Marketing y Alta Gerencia en la Escuela BARNA-EADA en Santo Domingo; y Gerencia Política en la Universidad George Washington. Asimismo ha participado en decenas de cursos y seminarios relacionados con su especialidad. Actualmente es Viceministro de Relaciones Exteriores para Asuntos Económicos y Negociaciones Comerciales. De 2008 a 2011 se desempeñó como Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Negociaciones Comerciales, con rango de Embajador. En el Partido Reformista Social Cristiano ha sido presidente del Frente Nacional de la Juventud, miembro de la Comisión Política, director Ejecutivo del Congreso Joaquín Balaguer y Vicepresidente de la Organización Demócrata Cristiana de América Latina (ODCA). Ha sido abogado asociado del Departamento de Inversión Extranjera del bufete de Abogados Pellerano & Herrera. En el 2005 funda junto con otros socios, Seibel, Dargam, Henríquez & Herrera, una firma local con un concepto global, de la cual es Socio Director del Área de Negocios Internacionales e Inversión Extranjera.



Alexandra De Sousa Garcia

Ex Vice-Presidente de la Comisión de Política de la Sección del PSD-Sintra

Es licenciada en Relaciones Internacionales, con especialidad en Estudios Africanos por la Universidad Independiente de Portugal. Estudios de Maestría en Espacio Lusófono: Relaciones Internacionales Sociales y Económicas” en la Universidad Lusófona de Humanidades y Tecnologías. En el ámbito académico, ha sido profesora de Economía Internacional en la Universidad Independiente y de Derecho Internacional Público en la Universidad Lusófona. Ha ejercido también como consultora en el área de relaciones internacionales en el Instituto Portugués de la Juventud y en el Gabinete de Cooperación del Ministerio del Trabajo y Solidaridad Social. Ha formado parte del Instituto para la Promoción de América Latina hasta 2010. También ha tenido una intensa actividad en el plano político que le ha llevado a ser Vice-Presidente de la Comisión de Política de la Sección del PSD de Sintra y Miembro de la Comisión de Política de la Sección del PSD de Sintra; delegada a la Asamblea Distrital de Lisboa del PSD, Delegada a los congresos nacionales del PSD realizados en Coimbra y Porto.



Antonio Fernández Poyato

Director de la FIIAPP

Es licenciado en Ciencias Políticas (especialidad de Relaciones Internacionales) de la Universidad Complutense de Madrid. Realizó estudios de doctorado en Relaciones Internacionales en la misma universidad y tiene un Executive MBA por el Instituto de Empresa. Desde el año 2004 es Director de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). Con amplia trayectoria en el sector público, es un alto funcionario de la Agencia Española de Cooperación Internacional, donde desempeñó entre otras las siguientes funciones: Director Adjunto de Cooperación Científico-Técnica con Iberoamérica; Vocal Asesor del Presidente del Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI); Vocal Asesor del Presidente de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Fue también Vicepresidente Ejecutivo de Cajasur (1995-2003) y Presidente del Consejo Social de la Universidad de Córdoba (1996-2001). Ha ejercido como Profesor Asociado de Estudios Internacionales de la Universidad Complutense; y ha sido vicepresidente del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) de la Universidad Complutense y Presidente del Consejo Asesor de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación.



Félix García Lausín

Asesor en el Gabinete de la Presidencia del Gobierno de España

Es Ingeniero de Telecomunicación por la Universidad Politécnica de Madrid. En la actualidad es asesor en el Gabinete de la Presidencia del Gobierno; Comisionado para el Espacio Iberoamericano del Conocimiento (SEGIB-OEI-CUIB); Secretario General del Consejo Universitario Iberoamericano; Secretario de Educación, Ciencia e Innovación de la Comisión Ejecutiva Regional del PSM-PSOE; y miembro del Comité Coordinador de la Organización Sectorial Federal de Educación del PSOE. A lo largo de su carrera profesional ha ocupado el cargo de Director General y Secretario General del Consejo de Coordinación Universitaria en el Ministerio de Educación y Ciencia / Ministerio de Ciencia e Innovación; Secretario General de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas y asesor en la Dirección General de Universidades e Investigación de la Comunidad de Madrid. Es Profesor del CESSJ Ramón Carande (Universidad Complutense de Madrid) en Gestión y administración pública, y profesor de la Universitat Jaume I en Matemática aplicada. En el Partido Socialista Obrero Español ejerció como Secretario de Universidades e I+D+i de la Comisión Ejecutiva Regional del PSM-PSOE; Presidente de la Gestora de la Agrupación Socialista de Majadahonda; Presidente de la Gestora de la Agrupación Socialista de San Sebastián de los Reyes y miembro del Comité Coordinador de la Organización Sectorial de Educación del PSM-PSOE.



Jaime Gazmuri Mujica

Senador de la República de Chile 2002-2010

Es Ingeniero Agrónomo con mención en Economía Agraria de la Universidad de Chile. Actualmente es Profesor Titular de la Universidad de San Martín (Buenos Aires) y de la Universidad de Talca (Seminario de Políticas Públicas) y miembro del Consejo Nacional de Televisión de Chile. Es Consultor del BID y del PNUD, desde 1997 es miembro del Comité Nacional de FAO en Chile. De 1984 a 1988 se desempeñó como consultor de desarrollo agrícola de FAO y PNUD y del programa del Banco Mundial-Gobierno Argentino en el Instituto de desarrollo Censo de Buenos Aires. Tiene una dilatada trayectoria política. Fue electo senador por durante 2002-2010; vicepresidente del senado y primer Vicepresidente del Partido Socialista de Chile al que ingresó en 1985. Desde su primera elección en 1989 ha integrado las comisiones de Relaciones Exteriores, Hacienda, Economía, Vivienda, Defensa, Agricultura, Trabajo y Mixta de Presupuesto. También es miembro del Comité Ejecutivo de la Red de Líderes Legislativos de las Américas. Ha participado en instituciones académicas y de Gobierno vinculadas al sector agrario; y ha publicado una serie de obras sobre reforma agraria, sistema político, entre otros.



Sonia González Fuentes

Técnico de investigación y análisis aplicado de la FIIAPP

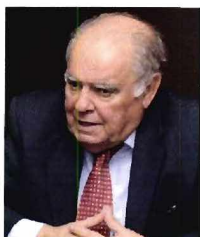
Es Doctora en Ciencia Política por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y la Universidad Complutense de Madrid (2008). Ha recibido el premio "Juan Linz" a la mejor tesis doctoral por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (2009); Licenciada en Ciencia Política y Sociología por la Universidad de Granada. Realizó un Diploma de especialización en Investigación Social Aplicada y Análisis de Datos en el Centro de Investigaciones Sociológicas. Actualmente trabaja en la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas como técnica de investigación y análisis aplicado. Ha participado en varios proyectos de investigación en el CSIC, y ahora es investigadora en el proyecto "Clases Medias y Gobernabilidad en América Latina", financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación. Ha sido profesora en la Universidad Carlos III de Madrid y en la Universidad de Alcalá de Henares. Ha realizado estancias de investigación en el Instituto de Estudios Peruanos y en la Universidad de Michigan.



Sandra Guevara de Molina

Técnico de Liderazgo Público de la FIIAPP

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Central de Venezuela. Se especializó en Negociaciones Económicas Internacionales en el Instituto de Altos Estudios Diplomáticos de Venezuela, y tiene un Máster en Gestión Ambiental y Desarrollo Sostenible por la Universidad de Valencia, donde realiza estudios de doctorado en Economía Aplicada. Su trayectoria profesional en los últimos veinte años ha transcurrido en el Servicio Diplomático venezolano, habiéndola ejercido diversos cargos como diplomática de carrera en las Embajadas de la India, Bélgica y la representación ante la Unión Europea, Noruega, Argelia y Dinamarca: Jefe de la Sección Económica, Consejero Político y Económico, Encargada de Negocios, y Cónsul. Se ha especializado en diplomacia económica multilateral y el vínculo entre comercio y medio ambiente habiéndola sido delegada en numerosos procesos de negociación y reuniones internacionales sobre éste y otros temas. Anteriormente, había sido Asesora del comisionado venezolano ante la Comisión del Sur (cooperación entre países en desarrollo) y Coordinadora de Asuntos Internacionales en el Instituto de Comercio Exterior, fundamentalmente dedicada a temas de integración andina y comercio intra-latinoamericano. Actualmente es técnica de Liderazgo Público en la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas públicas. Ha escrito varios artículos sobre trabajo en Red y sinergias entre los temas de género y desarrollo sostenible.



Enrique V. Iglesias

Secretario General Iberoamericano

Comenzó su gestión como Secretario General Iberoamericano en octubre de 2005 después de haber sido durante diecisiete años Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo. Anteriormente, fue ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay; secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, secretario general de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Fuentes de Energía Nuevas y Renovables y presidente de la Reunión Ministerial que dio inicio a la Ronda Uruguay del GATT. Fue presidente del Banco Central de Uruguay y anteriormente Director de la Unión de Bancos del Uruguay. Fue profesor de Desarrollo Económico y Director del Instituto de Economía de la Universidad de la República de Uruguay; miembro del Directorio de CLACSO, participó en diferentes cursos de la CEPAL, ALADI y del ILPES, a cuyo Directorio perteneció y del cual fue presidente entre 1967 y 1972. Ha escrito numerosos artículos y ensayos sobre las diferentes dimensiones del desarrollo de América Latina. Ha recibido numerosas distinciones y reconocimientos internacionales, entre ellos el Premio Príncipe de Asturias y la Gran Cruz de Isabel la Católica, así como las más altas condecoraciones de los países latinoamericanos.



Juan Pablo Jiménez

Oficial de Asuntos Económicos de DDE-CEPAL

Posee una maestría en Asuntos Internacionales de la Universidad de Columbia y una maestría en Economía del Instituto Di Tella. Actualmente es Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y responsable del área fiscal de esa División. Profesor en la School of International and Public Affairs de la Universidad de Columbia en Nueva York. Coordina los Proyectos CEPAL-GTZ "Equidad y Tributación: construyendo un Pacto Fiscal", "Fiscal Responsibility and Counter Cyclical Policies" y "Decentralization and governance"; y del Proyecto CEPAL-AECI "Políticas macroeconómicas para el crecimiento y el combate a la pobreza: el rol de los instrumentos contra-cíclicos". Ha sido consultor de numerosas organizaciones incluidas el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, UNDP, UNICEF, Fondo Monetario Internacional. Ha trabajado en el Ministerio de Economía, en el Congreso Nacional de Argentina y en el Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario como Profesor Visitante. Es autor de numerosos artículos y publicaciones en temas de desarrollo económico, política fiscal, tributación, políticas sociales y descentralización.



Alejandro Kawabata

Asesor en Políticas Públicas y Fortalecimiento Institucional de la SEGIB

Es licenciado en derecho por la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Tiene un Diploma del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Actualmente es asesor en Políticas Públicas y Fortalecimiento Institucional del Sr. Secretario General Iberoamericano, Enrique V. Iglesias. Entre 1984 y 2002 trabajó en la Subsecretaría de Derechos Humanos de Argentina, desempeñando distintos cargos: coordinador del Área Jurídica; colaborador del Sr. Fiscal Federal en el Juicio a la Juntas Militares que derrocaran al gobierno constitucional argentino durante el período 1976-1983; coordinador de Leyes Reparatorias en materia de violaciones a los derechos humanos en Argentina; Jefe del Departamento Difusión; y Coordinador del Programa de Fortalecimiento Institucional. También ha trabajado como asesor del Procurador Penitenciario (Argentina). Director Provincial de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de la Secretaría de Derechos Humanos del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Argentina (2002-2003). Ha sido Decano del Departamento de Planificación y Políticas Públicas de la Universidad de Lanús (Argentina). Ha sido profesor y ocupado varios puestos de responsabilidad en diversas universidades y centro de investigación. Ha participado como conferencista en más de 50 actividades de capacitación a nivel nacional e internacional. Ha sido consultor para diferentes organismos internacionales (MINUGUA, ACNUDH y ACNUR) que avalan su carrera en el ámbito internacional.



Ana María Larrea Maldonado

Subsecretaria General de Democratización del Estado, Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador

Tiene un Máster en Desarrollo Local y Movimientos Sociales, por la Universidad Politécnica Salesiana; es Especialista en Desarrollo y Gestión Local en la Universidad Andina Simón Bolívar y realizó un postgrado en Estudios Internacionales del Desarrollo, en la Universidad de Oslo y licenciada en Antropología en la Universidad Católica del Ecuador. Actualmente es Subsecretaria General de Democratización del Estado, en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador y es miembro del Consejo de Educación Superior del Ecuador. También ha sido Subsecretaria General de Planificación y Desarrollo, Subsecretaria de Reforma Democrática del Estado, Asesora del Secretario Nacional y Asesora de la Subsecretaría General de Planificación y Desarrollo. Fue Asambleísta Alterna por la Provincia de Pichincha, en la Asamblea Nacional Constituyente; Directora del Instituto de Estudios Ecuatorianos por dos períodos; Miembro del Comité Directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), en representación de Ecuador, Colombia y Venezuela. Ha asesorado a varios gobiernos locales indígenas del Ecuador en temas relacionados con la planificación y el desarrollo local. Sus principales publicaciones versan sobre desarrollo y buen vivir, pueblos indígenas, gobiernos locales, participación social y movimientos sociales.



Cecilia López Montaña

Ex Senadora de la República de Colombia y Directora del CISOE

Economista y especialista en Demografía por la Universidad de los Andes, Colombia. Realizó un Postgrado en Economía de la Educación en el Centro de Estudios Educativos de México. Fue electa Senadora por el Partido Liberal, cargo que desempeñó entre 2006 y 2010. En materia legislativa, su labor más destacada ha sido el proyecto de ley de Transformación Social. También es autora de la primera ley de economía del cuidado en América Latina. En el 2008, fue nombrada, por consenso, vocera del Partido Liberal en el Senado. Posee una amplia carrera en el sector público: ha sido Directora Nacional de Planeación, Ministra de Agricultura, Ministra de Medio Ambiente, Directora del Instituto de Seguros Sociales, Directora del Programa de Empleo de la CEPAL, Embajadora de Colombia en los Países Bajos, Viceministra de Agricultura, Directora del FONADE y Jefe de la Unidad de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación. Ha sido Directora del Centro Latinoamericano y del Caribe para Estudios Sociales, profesora de la Universidad del Rosario y la Universidad de los Andes. Fue investigador Principal de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, y parte del equipo editorial de la revista *Coyuntura Económica*. Actualmente es directora del CISOE, Centro Internacional de Pensamiento Económico y Social. Es autora de más de 15 libros e innumerables artículos académicos, sobre economía y desarrollo y colaboradora de varias publicaciones periódicas de circulación nacional.



Fernando Lorenzo

Ministro de Economía y Finanzas del Uruguay

Economista egresado de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República del Uruguay; habiendo obtenido posteriormente un Diploma de Estudios Avanzados en Economía y Finanzas en la Universidad de Paris IX- Dauphine. Doctorado en Economía por la Universidad Carlos III de Madrid. En su experiencia profesional destaca el haber sido Director de la Asesoría Macroeconómica y Financiera del Ministerio de Economía y Finanzas; Ex – Director de la Asesoría de Política Comercial del Ministerio de Economía y Finanzas; Presidente de la Red de Investigaciones Económicas del Mercosur; consultor nacional e internacional en temas económicos y financieros y Director e investigador del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE-Uruguay). Es autor de publicaciones y trabajos de investigación en temas macroeconómicos, de comercio y finanzas internacionales, y métodos cuantitativos aplicados a la economía. Ha sido docente en los posgrados de Economía del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República – Uruguay) y de la Universidad ORT (Uruguay). Fue designado Ministro de Economía y Finanzas el 1º de marzo de 2010.



Ricardo Andrés Martner Fanta

Director Adjunto de ILPES-CEPAL

Es Doctor en Macroeconomía, por la Universidad de París, Panthéon-Sorbonne, París, Francia. Actualmente es Director Adjunto y Jefe del Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES-CEPAL, Naciones Unidas, Santiago, Chile.

También es Director del Ciclo de Cursos “Reformas Económicas y Gestión Pública Estratégica” de ILPES y Coordinador del Seminario Regional de Política Fiscal de la CEPAL. Es profesor invitado en diversos Organismos y Universidades de España y América Latina y conferencista en reuniones internacionales.

Ha participado en la elaboración de diversos Documentos Institucionales de la CEPAL y ha publicado libros y artículos sobre políticas económicas y fiscales, planificación, presupuesto y sistemas tributarios en América Latina.



Jorge Máttar Márquez

Director de ILPES-CEPAL

Cursó Actuaria en México, y obtuvo licenciatura y maestría en Economía por la Universidad de Cambridge. Desde junio 2010 es Director del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Hasta 2009 fue Director Adjunto de la Sede Subregional de la CEPAL en México; anteriormente Coordinador de Investigación, Asesor Regional y Oficial de Asuntos Económicos en la misma institución, en la que trabajó desde 1995.

Fue Director de Estudios Sectoriales del Grupo Financiero Serfín, Consultor de la ONUDI y Profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Ha coordinado proyectos de cooperación técnica en comercio, desarrollo económico y competitividad en América Latina; participado en seminarios, talleres y conferencias internacionales; ha publicado artículos y coordinado libros sobre estas materias.



Carlos de Miguel

División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL

Economista, con un Máster en Economía Ambiental por la Universidad de Chile y un postgrado en Estudios Europeos por la Universidad Católica de Tilburg, Holanda. Tiene además estudios de doctorado en Análisis Económico en la Universidad de Valladolid, España. Su experiencia profesional de más de 15 años le ha llevado a desempeñarse en el área académica en las Universidades de Chile y en la Universidad Complutense de Madrid, además de haber sido consultor del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y varios gobiernos. Temas como los diversos aspectos del desarrollo sostenible: comercio, macroeconomía, finanzas, pobreza, energía y cambio climático, constituyen sus principales áreas de interés, habiendo publicado varios artículos, documentos y libros sobre estos temas. Es miembro del Consejo Editorial de la Revista de la CEPAL y del network denominado Proyecto de Análisis del Comercio Global. Asimismo, es promotor de la aplicación de modelos de equilibrio general para la evaluación de políticas públicas; apoya los enfoques multidisciplinares y la evaluación integral de las mismas.



Sonia Montaña

Directora de la División de Asuntos de Género de la CEPAL

Es socióloga boliviana. Actualmente, es directora de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, Naciones Unidas).

Inició su carrera profesional en 1983 como docente en la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) de La Paz y fundando y dirigiendo el Centro de Información y Desarrollo de la Mujer (CIDEM); formuló la primera propuesta de políticas públicas de género en 1989; fue Subsecretaria de Asuntos de Género del Ministerio de Desarrollo Humano de Bolivia entre los años 1993 y 1995 y se ha desempeñado como asesora y consultora en varios países, principalmente de América Latina.

Ha trabajado y publicado sobre temas relacionados con políticas públicas, ciudadanía y participación política de las mujeres. El último trabajo publicado bajo su dirección fue *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo* (Cuaderno de la CEPAL, 2010) en el cual se exploran distintas aristas acerca del cuidado en la región.



Antonio Núñez

IESE BUSINESS SCHOOL Madrid

Es licenciado en Ciencias Empresariales por el Colegio Universitario de Estudios Financieros. Realizó un Máster en Administración Pública en la Harvard Kennedy School of Government y un Executive MBA en el IESE BUSINESS SCHOOL MADRID. Es Doctor en "Derechos fundamentales y libertades públicas" con la Tesis "Formación de Directivos Públicos en España". Es profesor en distintas universidades españolas y extranjeras y ha participado en más de treinta cursos de formación sobre *management, executive education* y sector *non profit* en todo el mundo. En la actualidad es Director Ejecutivo del *Center for Public Leadership in Government* del IESE. En dicha institución ha sido director del Departamento de *Special and Public Management Programs*; director del Departamento de *Custom Programs*; y director de Programas de *Executive Education*. Ha participado en numerosos proyectos de cooperación como consultor. Es Presidente de la Asociación de Alumnos de la *Harvard Kennedy School of Government* en España y del *Harvard Hispanic Leadership Forum*; miembro del Consejo de Administración de la empresa pública "Alcalá Desarrollo", del Consejo Editorial del Grupo Dirigentes, del suplemento *Gestión Pública* y del Consejo de un Grupo Inmobiliario; miembro de la Junta Directiva de Cooperación Internacional y de *Intermedia Consulting* (Roma, Chicago).



Melania Núñez

Viceministra de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica

Es licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de Costa Rica. Actualmente ocupa el cargo de Viceministra de Planificación Nacional y Política Económica. Participó activamente en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo María Teresa Obregón Zamora 2011- 2014, y en la Estrategia de Abordaje Regional del Ministerio, entre otras. Es Directora Nacional de los Proyectos Fortalecimiento de la Planificación, Presupuestación y Evaluación y Planes de Desarrollo Humano Local y Planes Estratégicos Municipales: Herramientas innovadoras para hacer frente a las asimetrías de desarrollo en Costa Rica. Previamente, trabajó como consultora independiente, con más de 10 años de experiencia en el área de evaluación ambiental, planificación y ordenamiento territorial. Ha participado también como consultora externa para la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), en el proceso de revisión de instrumentos de evaluación ambiental. En otras áreas, ha desarrollado consultorías para la UNESCO y para la Alianza Cooperativa Internacional (ACI Américas), entre otros organismos.



Mario Pezzini

Director del Centro de Desarrollo de la OCDE

Es Director del Centro de Desarrollo de la OCDE. Se incorporó al equipo de la OCDE en 1995 como Administrador Principal encargado de las Áreas Urbanas en Peligro. Desde 1996 a 1999 ha sido jefe del Programa de Desarrollo Rural de la OCDE. De 1999 a 2006, ha sido Jefe de División de Competitividad y Gobernanza en la Dirección de Gobernanza Pública y Territorial promoviendo el desarrollo regional, efectividad en las políticas regional y la gobernanza multinivel. Desde febrero de 2007 ha sido Subdirector de esa Dirección.

Antes de formar parte de la OCDE, Pezzini fue profesor de Economía Industrial en la Escuela Nacional Superior de Minas de Paris así como también en Universidades de Italia y los Estados Unidos. En diversas ocasiones, ha sido asesor económico de organizaciones internacionales y *think tanks*, tales como la OIT, ONUDI, la Comisión Europea y Nomisma en Italia. Sus áreas de especialidad son el desarrollo económico, la organización industrial y la economía regional, con particular énfasis en políticas para clusters y redes de pequeñas y medianas empresas, así como también la puesta en valor de los recursos naturales y culturales. Al inicio de su carrera fue Gerente en el Gobierno Regional de la Región la Emilia Romana.



Alberto Precht Rorris

Presidente Comisión Asesora Presidencial para la Protección de los Derechos de las Personas

Licenciado en Derecho por la Universidad de Chile. Actualmente es Presidente de la Comisión Defensora Ciudadana y Secretario ejecutivo de la Comisión de Probidad y Transparencia y Encargado de Transparencia y Participación Ciudadana Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Ha ocupado numerosos cargos: miembro fundador y director de la Red de Diario Ciudadanos; fundador y presidente del partido Chile Primero; y asesor parlamentario del Senador Fernando Flores Labra. Fue asesor y coordinó de la campaña del Presidente Sebastián Piñera, donde participa en los Grupos Tantauco de Estrategia Digital y Bicentenario. Se desempeña como instructor de cursos de formación de liderazgo y de *coaching*, mediante la utilización de juegos MMPOG (**M**assively **m**ultiplayer **o**nline **r**ole-**p**laying **g**ame). Ayudante de cursos de Juegos de Rol en línea en la Universidad Adolfo Ibáñez, Fundación País Digital y la Armada de Chile, entre otras instituciones.



Julio César Raudales Torres

Secretario de Estado de Planificación y Cooperación Externa de Honduras

Es licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras y licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de Costa Rica. Tiene Magíster en Economía Aplicada con especialidad en Macroeconomía en Pontificia Universidad Católica de Chile y un Diploma de especialista en Macroeconomía Aplicada en la misma universidad. Desde septiembre de 2011 es Secretario de Estado de Planificación y Cooperación Externa. Ha ocupado importantes cargos. Fue Viceministro de Planificación y Cooperación Externa; asesor económico y especialista en efectividad de la cooperación internacional en la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI); coordinador nacional del Sistema de Observatorios para el Seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; y asesor en la Secretaría del Despacho Presidencial. Entre 1999 y el 2006 ejerció como director ejecutivo, coordinador general, coordinador del área de investigación y analista macroeconómico en la Unidad de Apoyo Técnico (UNAT) al despacho presidencial, al gabinete económico y al gabinete social. Tiene numerosas publicaciones sobre aspectos sociales del desarrollo, la experiencia hondureña en materia de transferencias condicionadas y lucha contra la pobreza, entre otros.



Francisco Rojas Aravena

Secretario General de FLACSO

Es Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Utrecht, Holanda; Máster en Ciencias Políticas por la FLACSO. Se ha consolidado como uno de los mejores especialistas en Relaciones Internacionales y Seguridad Internacional. Desde el 2004 es el Secretario General de FLACSO y fue director de FLACSO-Chile entre 1996 y 2004. Forma parte del Consejo Consultivo para América Latina del Open Society Institute (OSI). Es miembro de la Junta Directiva de Foreign Affairs en español, México, y del Consejo Asesor de la Revista *Pensamiento Iberoamericano*, España. Ha efectuado trabajos de asesoría y consultoría para diversos organismos internacionales y gobiernos de la región y fuera de ella. Ha dictado cursos y conferencias en diversas universidades de la región y de fuera de ella. Es autor y editor de más de medio centenar de libros sobre integración en América Latina y el Caribe, gobernabilidad, ciudadanía y otros temas vinculados al desarrollo de la región. Sus artículos han sido publicados en revistas profesionales, científicas y académicas en diferentes países del mundo.



Lucía Sala Silveira

Adjunta a la dirección de FIIAPP

Es licenciada en Biología, con una tesina en la rama de inmunología. Realizó el Programa de Liderazgo Público del IESE y el Máster en Alta Dirección Pública del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Fue Secretaria General del Consejo de la Juventud de España en el año 2002 y, tras dos años, Presidenta de dicho organismo hasta marzo de 2006. El Consejo de la Juventud de España es la plataforma de participación juvenil estatal y organismo público que trabaja por fomentar dicha participación para la mejora de las condiciones de vida de los y las jóvenes.

Como consultora internacional (mayo 2006-julio 2006) de la Secretaría General Iberoamericana trabajó para la constitución del Foro de Desarrollo Social, la publicación correspondiente y el Encuentro de Migración y Desarrollo. En agosto de 2006, comienza a trabajar en la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) donde ha ocupado diferentes puestos: consultora para la realización de un estudio sobre juventud y desarrollo; adjunta al Responsable de la Unidad de Relaciones Internacionales de la FIIAPP; Jefa del Gabinete del Director de la FIIAPP; y Directora del Departamento de Coordinación Institucional y Programas Estratégicos, Actualmente es Adjunta a la Dirección, formando parte del equipo directivo estatutario de la Fundación.



Margarita Zúñiga de la Cerda

Asistente del Despacho del Presidente de la República de Guatemala

Licenciada en Administración de Empresas con especialidad en Finanzas en la Universidad Francisco Marroquín. Actualmente es la asistente del Despacho del Presidente de Guatemala. Anteriormente había sido su asistente personal cuando Álvaro Colom era candidato a la Presidencia de Guatemala por el partido UNE.

Ha trabajado en el sector privado como Coordinadora de Cuentas Claves en la Embotelladora *La Mariposa. S.A.*, ocupándose de ventas, relaciones públicas, mercadeo y trade marketing de bebidas gaseosas, isotónicas, cerveza, hidratantes, agua pura y jugos. También trabajó en la Cervecería Rio / AMBEV, realizando estudios cuantitativos y cualitativos acerca del mercado cervecero, incluyendo análisis tales como store audit., hábitos de consumo, necesidades y motivadores del consumidor, comprensión macroeconómica y atractividad del mercado. Ha realizado numerosos cursos y seminarios en universidades internacionales como el *Seminario de Comunicación Política y Marketing Público* en la George Washington University; *Curso de Desarrollo Nacional* en Taipei, Taiwan; *International Business & Global Economic Systems* y *Financial Strategy & Behavioral Finance* en la Harvard University; *World Leadership Summit*. en la Georgetown University.

5. PERSPECTIVAS FUTURAS: GOBERNA



De izquierda a derecha, Pamela Cox, Vicepresidenta del Banco Mundial para América Latina y el Caribe; Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL; Angelino Garzón, Vicepresidente de Colombia; Enrique V. Iglesias, Secretario General Iberoamericano; Soraya Rodríguez Ramos, Secretaria de Estado de Cooperación Internacional del gobierno de España; Angel Gurría, Secretario General de la OCDE,.....y Francisco Rojas, Secretario General de FLACSO.

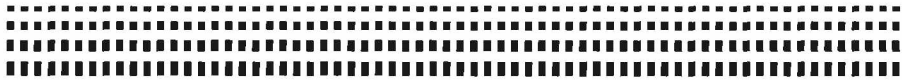
En el marco de la XXI Cumbre Iberoamericana, y con la participación del Secretario General Iberoamericano, Enrique V. Iglesias; la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena; el Vicepresidente de la República de Colombia, Angelino Garzón; y la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional del Gobierno de España, Soraya Rodríguez Ramos, se presentó 'Goberna, América Latina', una escuela de política y alto gobierno que tendrá campus en varios países de la región. GOBERNA ofrece un espacio plural e independiente para compartir experiencias entre pares y aumentar conocimientos y desarrollar capacidades de gobiernos y administraciones públicas.

Enrique V. Iglesias destacó que GOBERNA comenzó a gestarse en la XV Cumbre Iberoamericana, celebrada en 2005 en la ciudad española de Salamanca, y su presentación se lleva a cabo en la XXI Cumbre, que desde hoy se celebra en Asunción. Por su parte, la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Alicia Bárcena, expresó que GOBERNA puede llenar un vacío existente en la región, donde falta un "espacio

global e independiente" para la formación de líderes y funcionarios. "A la región le faltan gestores, gente que sepa gobernar, que sepa llevar adelante la agenda de desarrollo con igualdad que buscamos", manifestó Bárcena.

En la presentación también intervino la secretaria de Estado de Cooperación Internacional del gobierno de España, Soraya Rodríguez, quien señaló que GOBERNA América Latina tendrá campus en su país, así como en Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú; destacando que éste "será un gran centro de pensamiento en español en el ámbito iberoamericano".

El vicepresidente de Colombia, Angelino Garzón, destacó el papel que tendrá 'GOBERNA' en la formación de líderes latinoamericanos y recordó que a muchos dirigentes de hoy les falta aprender a gobernar. "Fui dirigente sindical durante 25 años en los cuales (con sus compañeros) aprendimos a luchar, aprendimos a reclamar, pero no aprendimos a gobernar", expresó Garzón, quien encabezó la delegación colombiana en la Cumbre.





Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

ANEXOS



Este programa cuenta con la financiación de:





Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

**EL CASO DE LA REFORMA
DE LA SALUD EN COLOMBIA**

DEL ESTADO BENEFACTOR
AL MERCADO DE PRESTACIÓN
DE SERVICIOS

Autora:
Cecilia López Montaña,
senadora de la República
de Colombia.

ANEXOS



Este programa cuenta con la financiación de:



INTRODUCCIÓN

Existe un acuerdo generalizado en el país en el sentido de que el sistema de salud está en una seria crisis y que se requieren acciones inmediatas que aún no se vislumbran. El gobierno lo ha reconocido pero sus actuaciones son consideradas por muchos de los actores, como simples paños de agua tibia, sin que se logren visibilizar las grandes transformaciones que se requieren. Vale la pena señalar que, curiosamente, los medios de comunicación han sido grandes críticos de las fallas del sistema de salud, no obstante apoyar decididamente al actual gobierno.

Comprender en toda su profundidad esta crisis requiere la consideración del tema de fondo: el paso de un Estado Benefactor a un mercado prestador de servicios. El mejor ejemplo para entender esta cuestión nace de la Ley 100, expedida en 1993. En un primer momento, dicha Ley buscaba

solo reformar el sistema de pensiones copiando el modelo de Fondos Privados de Chile y después, ante las presiones del Congreso de la República y de los analistas, tuvo que incluir la reforma en salud.

La reforma al sistema de salud, que empieza a desarrollarse con el siguiente gobierno a partir de 1994, se plantea durante 17 años seguidas bajo los mismos principios de mercado y participación del sector privado: focalización, descentralización de recursos fiscales y subsidios de demanda como sustitutos de los subsidios de oferta que habían prevalecido hasta antes de esta Ley. Se convierte así en una política de Estado que trasciende a los gobiernos individuales y que, al cabo de 5 legislaturas, muestra algunos avances que no pueden negarse, pero termina, en una severa crisis de la salud en el país.

■ ANTECEDENTES

A partir de la década de los 90 se presentan en Colombia grandes transformaciones en sus políticas públicas, económicas y sociales, que nacen de dos hechos: la adopción por parte del gobierno Gaviria (1990-1994) del modelo económico en boga, que prioriza el mercado sobre el Estado como asignador de recursos públicos, y la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente que produjo una nueva Constitución en 1991. La economía se abre en un país que había permanecido relativamente cerrado y la nueva política económica tiene como objetivos, "reducir gradualmente la inflación, mantener el equilibrio fiscal y sostener un balance externo equilibrado con los objetivos macroeconómicos a mediano plazo". Era la entrada de las políticas definidas por el Consenso de Washington en Colombia y el duro debate era si se hacía rápida o lentamente: y ganó lo primero.

Por su parte, la Constitución de 1991 define al país como "Un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, (...), democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad (...).¹ Quedaron plasmados en esta Carta Magna principios orientadores para consolidar la democracia imperfecta que ha tenido Colombia así como la vía de los derechos de todos y

1. Gabriel Silva Rincón, ed., *Constitución Política de Colombia*, editorial Panamericana, Bogotá, septiembre de 1993.

todas, como elemento fundamental de las estrategias económicas y sociales de los gobiernos.

A partir de ese momento nace una clara contradicción que puede no ser exclusiva de Colombia, en cuya raíz pueden estar muchos elementos de la crisis mundial y del fracaso de los modelos considerados estrella, en América Latina. Actualmente, el caso chileno es el paradigmático. Un buen planteamiento que resume esta compleja situación es el análisis realizado por el economista José Antonio Ocampo: "(Colombia ha vivido) dos procesos de transformación de la vida nacional que están lejos de haberse consolidado: el primero fue el cambio institucional generado por la Constitución y el segundo es la apertura económica"².

Otros autores son aún más explícitos al señalar esta contradicción: "simultáneamente se dan en Colombia una Constitución social demócrata y una política económica neoliberal"³. Es decir, se amplían las expectativas de la población y, al mismo tiempo, se limitan las posibilidades de cumplirlas. Los equilibrios macroeconómicos priman sobre cualquier otra consideración.

2. Eduardo Lora Torres y Cristina Lanzetta [coordinadores], *El salto social en discusión: políticas sociales 1994-1998*, Fedesarrollo, PNUD, Tercer Mundo Editores, Bogotá, julio de 1995.

3. Luis Bernardo Florez, *Colombia tras diez años de Reformas políticas y económicas*, Cuadernos de Economía, Número 34., Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2001.

DEL ESTADO BENEFACTOR AL MERCADO DE SERVICIOS SOCIALES

Si algo ha quedado claro, no solo en América Latina sino en el mundo, es que se acabó el tiempo de las recetas únicas de desarrollo. Ese que fue el paraíso de la tecnocracia, especialmente en esta Región, se encuentra seriamente cuestionado después de varias décadas de aplicación en gran parte no solo del mundo emergente sino también, en menor grado, en países industrializados que disfrutaron del Estado de Bienestar. El surgimiento de nuevos polos de desarrollo como los BRIC'S (Brasil Rusia, y sobre todo China e India), así como la crisis económica en W, es decir de doble caída, que se vislumbra a corto plazo en Estados Unidos y la Unión Europea, han abierto la agenda de desarrollo para diversas propuestas, aún en ciernes, pero con un principio claro, *crecimiento incluyente*. La desigualdad persistente en América Latina que baja pobreza pero poco cambia la concentración de ingresos, de propiedad, de beneficios y de oportunidades, sumada al crecimiento concentrador de los nuevos países emergentes, ha puesto el tema de la desigualdad en la agenda, por lo menos en el discurso político. No basta con reducir pobreza, y el caso de Chile es el mejor ejemplo si no crecen en bienestar las clases medias y si los sectores ricos siguen recibiendo más del Estado que los pobres.

El análisis de evolución de la aplicación de la Ley 100 en Colombia, en su componente en salud, permite identificar factores macro que pueden explicar falencias de distintos actores del desarrollo, que no solo ayudarán a enderezar el tipo de crecimiento sino a empezar el diseño de lo que debería ser el desarrollo en el siglo XXI. Puede sonar demasiado ambicioso, pero si los ejecutores de política pública no utilizan su experiencia para ser atrevidos en sus propuestas, difícilmente se logrará ese crecimiento compartido e incluyente que tanto requiere el mundo en su conjunto.

La reforma a la salud en Colombia

Lo primero que debe señalarse es que la salud llega tarde a la reforma del sistema pensional colombiano, consignada en la Ley 100 de 1993. El interés inicial del Gobierno Gaviria, de congresistas y empresarios, era fundamentalmente tomar

los recursos del Instituto de los Seguros Sociales que recibía los aportes del sector privado para pensiones de sus trabajadores, y llevarlos a Fondos Privados para fortalecer el débil mercado de capitales del país e incrementar la financiación de grandes obras de infraestructura. Cuando se abre el debate sobre el verdadero concepto de seguridad social que incluye salud, se inicia el proceso de diseño de este componente del nuevo proyecto de ley.

Contenido de la Ley 100 en salud

El propósito de la Ley 100 en salud, era transformar el sistema Nacional de Salud existente y catalogado como asistencialista y centralista, en un esquema de aseguramiento público con la competencia de administradoras del seguro, pero, a diferencia de otras reformas adelantadas en la Región, con un alto componente de solidaridad para atender a la población de menores recursos. Su objetivo fundamental era lograr la cobertura universal máximo en una década.

Aún por sus mayores críticos se reconoce que, el viejo Sistema tuvo un gran desarrollo entre 1975 y 1984, con el crecimiento de hospitales, centros de salud y funcionarios del sector, pero la crisis fiscal de ese último año redujo los aportes para la salud del 8% del presupuesto nacional a menos del 4% en los años sucesivos y su cobertura efectiva quedó frenada indefinidamente en el 27% de la población. Se definen dos regímenes:

- a) el contributivo, para quienes tienen capacidad de realizar aportes a la seguridad social a través de su trabajo o ingresos independientes;
- b) el subsidiado, para quienes no tienen dicha capacidad y a quienes el Estado debe financiarles parcial o totalmente el valor del seguro obligatorio.

El primero tomó el esquema del Instituto del Seguro Social ISS, con varios cambios, como el alza de cotizaciones, del 8% al 12%, para cobertura familiar, cuatro puntos pagados por el trabajador y 8 por el patrono. Obviamente este esquema cubre a

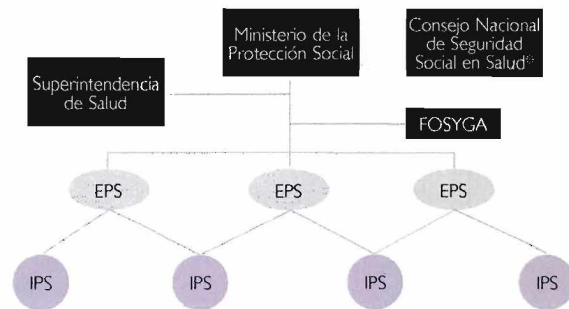
los trabajadores formales y quedan en el subsidio los pobres, con una alta participación de trabajadores informales. Una idea fija del gobierno Gaviria era liquidar al ISS, y entregar el aseguramiento con la idea de que compitiesen empresas privadas, con y sin ánimo de lucro, cooperativas e inclusive empresas públicas y mixtas. Estas se conocen con el nombre de Entidades Promotoras de Salud (EPS).

El régimen subsidiado, el de los pobres, se debía nutrir de aportes del contributivo, un punto de los aportes y el Estado debía colocar un monto igual. Los municipios, de los recursos que reciben de la Nación deberían completar su financiación, además contribuir con fondos provenientes de impuestos. Como siempre sucede, los sectores con los mayores beneficios, quedaron por fuera de la reforma: el de la empresa estatal de petróleos y el de maestros, así como las Fuerzas Militares. El elemento financiero fundamental era que el régimen contributivo, asociado al trabajo formal, iba a crecer rápidamente, de manera que garantizara, en parte, la sostenibilidad del subsidiado. En términos de servicios, solo paulatinamente se debía incrementar el régimen subsidiado pero debía igualarse en este sentido al contributivo, en el 2002. Los hospitales públicos tenían que seguir asumiendo la demanda de aquellos no cubiertos.

Estructura actual del Sistema de Salud colombiano

En la Grafica I se describe cómo funciona el sistema de salud colombiano: el Ministerio de Protección Social que incluye Salud y Trabajo, es el responsable de la política del sector, obviamente desde el sector institucional correspondiente. El máximo rector del sistema es el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, que se creó como el organismo de concertación entre el Gobierno, las administradoras del seguro obligatorio, las instituciones prestadoras de servicios de salud, los gremios y los trabajadores, con el fin de garantizar el equilibrio entre las distintas instancias. El Fondo de Solidaridad, FOSYGA, uno de los elementos novedosos del sistema colombiano, recibe uno de los 12 puntos de los aportes de todos los trabajadores a los que debe agregar el Estado un monto similar, proveniente de impuestos. Además, el FOSYGA recibe recursos para el

GRÁFICA I. Sistema colombiano de Seguridad Social en salud



Fuente: Francisca Yepes, et al. 2010. Luces y Sombras de la Reforma de la Salud en Colombia. Bogotá.

financiamiento de los hospitales en los departamentos y los recursos municipales, que deben agregarse, para garantizar la financiación de la población más pobre.

La Superintendencia de Salud, cuya función es supervisar el funcionamiento del sistema, no cambió sustantivamente con el nuevo esquema y no se adecuó a las nuevas realidades de un sector privado como principal actor. Las EPS's, como se ha mencionado, son entes privados o públicos, responsables del aseguramiento y las IPS's son las prestadoras del servicio, públicas y privadas. Se debe señalar que uno de los elementos del nuevo sistema es la sustitución de subsidios de oferta que iban a los hospitales públicos, por subsidios de demanda, que deben manejarse con criterios de eficiencia y competitividad. El Anexo 1 recoge el esquema de financiación de este sistema.

Contradicciones en el desarrollo de la Ley 100 en Salud

Antes de entrar a evaluar la situación actual del sistema, es necesario aclarar sus principales características que permitirán determinar los conflictos que se generan al cambiar el rol del estado y del mercado para atender no sola los servicios sino el derecho a la salud, definido posteriormente por la Corte Constitucional, como derecho fundamental. En el Cuadro I se presentan algunas de las características de la Ley 100, que son producto de una Constitución que aboga por los derechos de los ciudadanos y un modelo económico que prioriza al mercado y al sector privado.

Esta Ley 100, tanto en pensiones como en salud, mezcla principios social-demócratas con principios neoliberales; responde a las directrices de la banca multilateral, porque finalmente es un pacto entre tecnócratas y políticos, que responden cada uno a las dos escuelas. En el Cuadro I se evidencia esta contradicción entre las dos escuelas de pensamiento señaladas, lo que se manifestará de distinta manera durante los años de desarrollo del sistema de salud.

CUADRO I. Principios encontrados

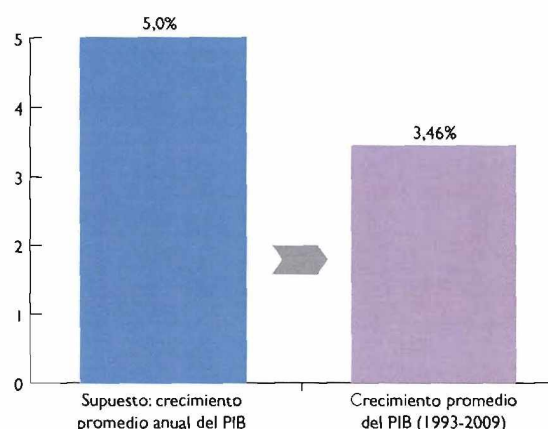
NEOLIBERALES	SOCIALDEMÓCRATAS
Universalización sin Calidad	Universalización con Calidad
Eficiencia como prioridad	Equidad como prioridad
Focalización en los pobres	Solidaridad
Descentralización	Descentralización
Reducir déficit fiscal	Rápida homologación de servicios
El mercado como mejor asignador de recursos	Sin estado no hay mercado

Fuente: debate sobre la salud. Senado de la República, 2010

Además, debe agregarse la intensa lucha entre aquellos que defendían el aseguramiento privado, coherente con el modelo que se estaba implementando y los que defendían el aseguramiento público. Debe mencionarse cuáles fueron principios básicos que se plantearon en su momento y que no se cumplieron: la universalización y unificación de los POS en el 2001, que acabaría el paternalismo, Estado Benefactor, y que toda la población sería cubierta por el sistema de aseguramiento. En la Gráfica II se presenta el incumplimiento de otros supuestos básicos para el funcionamiento de la Ley 100 en salud.

Dada la forma como se estructuró el esquema financiero, uno de los supuestos fundamentales para su cabal funcionamiento era la tasa de crecimiento de la economía y la consecuente generación de empleo formal que debía subsidiar parcialmente el régimen subsidiado. Se trabajó con el supuesto de un crecimiento promedio anual del 5% PIB durante los próximos 20 años y realmente en el período 1993-2009, el crecimiento promedio de la economía fue de tan solo el 3,46%. Pero lo más dramática sin duda fue el comportamiento del mercado laboral colombiano. Se supuso que el empleo formal crecería anualmente a un

GRÁFICA II. Supuestos de la Ley 100: crecimiento económico



Fuente: DANE y Cuentos nacionales.

3,0% y el informal a 2,1% y sucedió todo lo contrario: fue el informal el que inclusive creció más de lo que se suponía iba a aumentar el trabajo decente, 3,45% y el formal se cayó a una tasa promedio anual, del 2,1%. Es decir, el mercado laboral se comportó totalmente al contrario de la que se supuso. Y finalmente lo que planteó en términos de cobertura de los dos regímenes se dio, como era de esperarse, totalmente al contrario (Anexo 2).

Según se planteó en la Ley 100, en los siguientes años el 66,7% debería estar en el régimen contributivo y el 33,3% en el subsidiado. La gráfica muestra claramente cómo, en el 2009, sucedió totalmente lo contrario: 39,2% en el contributivo, 53,7% en el subsidiado y 7,6 de la población no incluida en ninguno de los dos regímenes que terminaban acudiendo a los hospitales públicos. Y esta situación debilitó significativamente a las instituciones públicas de salud.

Con los problemas anotados, la Ley 100 en salud, después de 16 años de funcionamiento, en un mandato de una concepción social-demócrata con un diseño operativo basado en el mercado, y con serios errores de diagnóstico, no tomó en cuenta que, desde los 90, el trabajo formal se desplomó en Colombia y, como si esto fuera poco, se subestimó la importancia de las Instituciones Públicas en Salud. No debe sorprender entonces que el gobierno Santos (2010-) haya declarado una crisis

en salud pero lo más complejo es que después de un año de la nueva Administración, no encuentren las vías de solución.

Las tutelas en Salud

La Constitución de 1991, de corte social democrática, fijó su prioridad en el cumplimiento de los derechos económicos y sociales por parte de un Estado que tomaba la dirección contraria: la de impulsar un modelo más de mercado que de Estado. Hasta ahora, ninguno de los gobiernos colombianos, posteriores a la adopción de la nueva Constitución, ha asumido explícitamente la responsabilidad de hacer realidad la universalidad del goce efectivo de los estos derechos. Ahora bien, uno de los grandes avances de esta Constitución ha sido establecer mecanismos de orden judicial para los defensa de los derechos fundamentales. Estos son: la acción de tutela y las acciones populares y de grupo.

La tutela se previó como mecanismo para exigir judicialmente la garantía de los derechos fundamentales cuando estos resultaran vulnerados o amenazados por acción u omisión por parte de autoridades pública o particulares, siempre y cuando no procedieran o se hubieran agotado todos los mecanismos de defensa judiciales. Pero lo que ha sucedido ante la falla de las políticas públicas en temas como el desplazamiento y la salud, produciendo una violación sistemática y estructural de los derechos fundamentales, es que la tutela ha entrado a subsanar estas fallas en defensa del derecho. Como el nivel de vulnerabilidad de los derechos de la salud se ha desbordado, por las fallas del nuevo sistema, la tutela

se ha convertido en un elemento clave para la población para tener acceso a servicios negados por las EPS's, aun de aquellos que por mandato del gobierno debían atender.

Por los costos financieros adicionales que estas tutelas generan y que deben ser cubiertos por el gobierno en el Fondo de Solidaridad, se ha dicho que se trata del gobierno de los jueces pero realmente lo que ha sucedido es que al no priorizar el goce efectivo del derecho a la salud, en este caso, y la falta de definición por parte del Ejecutivo del contenido financiable de los mismos, le ha dejado a la población el uso de este instrumento jurídico para asegurar sus derechos en salud, sin negar que en ocasiones se ha presentado abuso de esta herramienta. Ante esta falla del Ejecutivo, le ha tocado al juez constitucional definir el contenido del derecho a la salud caso por caso individualizando los contenidos y limitando el carácter universal de los derechos. Una excepción a esta situación es la sentencia T – 760 de 2008 que establece de manera definitiva la “fundamentalidad” del derecho a la salud por su conexión directa con la dignidad humana, y a partir de ahí establece las obligaciones centrales para el ejecutivo de respetar, proteger y cumplir, al igual que sus límites a partir de casos concretos. Los efectos de esta sentencia se verán en el futuro si el ejecutivo decide acoger sus postulados al momento de reformar el sistema de salud.

Lo que queda claro es que cada actor institucional ha actuado de manera independiente generando numerosas contradicciones al intentar implantarse dos modelos distintos frente a una sola realidad, los 46 millones de colombianos.

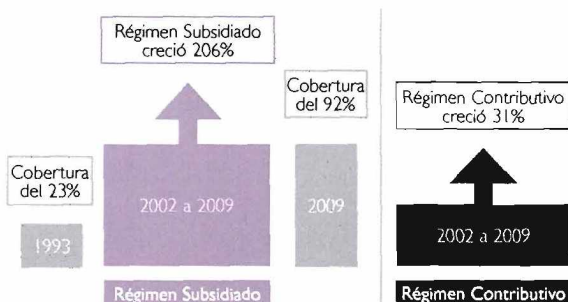
LA CRISIS DEL SISTEMA DE SALUD COLOMBIANO

Para comprender la situación del sector se analizarán primero las características financieras del sector producto de decisiones tomadas por el Estado; sus efectos sobre la salud de los colombianos y algunas de las propuestas planteadas.

Cobertura del sistema

La cobertura del sistema se amplió rápidamente pero no en la dirección esperada dado, entre otras, por el no cumplimiento de los supuestos en términos de crecimiento económico y generación de empleo formal y por decisiones políticas del Gobierno Uribe. En el 2009, la situación, en términos de desarrollo de los dos sistemas, era la expuesta en el Cuadro II.

CUADRO II. Evolución de la cobertura del régimen contributivo y del subsidiado

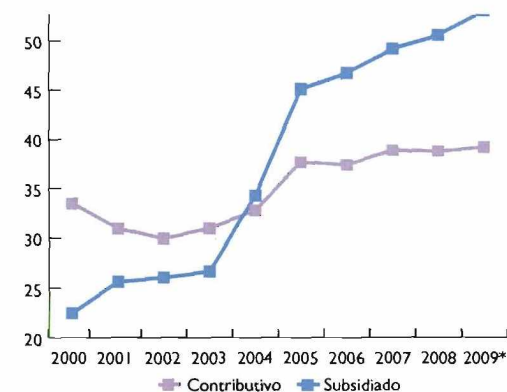


Fuente: Ministerio de Protección Social.

El régimen subsidiado creció entre el 2003 y el 2009, 203% y el contributivo, 31%: todo lo contrario de lo definido como fundamental para asegurar la estabilidad financiera del sistema de salud. Pero además del no cumplimiento de lo supuesto en la economía y en el mercado laboral, se dieron, a partir del 2002, unas decisiones políticas que llevaron a estos resultados. Como puede observarse en la Gráfica III, el Presidente Uribe (2002-2006 y 2006-2010) decidió universalizar la salud en Colombia pero con subsidios totales del estado, sin revisar el esquema de financiación.

Hasta que se tomó esta decisión política, estaba creciendo más el régimen contributivo pero, a partir del periodo Uribe 2002-2010 se disparó la afiliación al régimen subsidiado de manera que en el 2009 se llegó a la situación descrita en el cuadro anterior. Una

GRÁFICA III. Cobertura de aseguramiento por régimen 2000-2008



Fuente: Ministerio de Protección o Septiembre de 2009

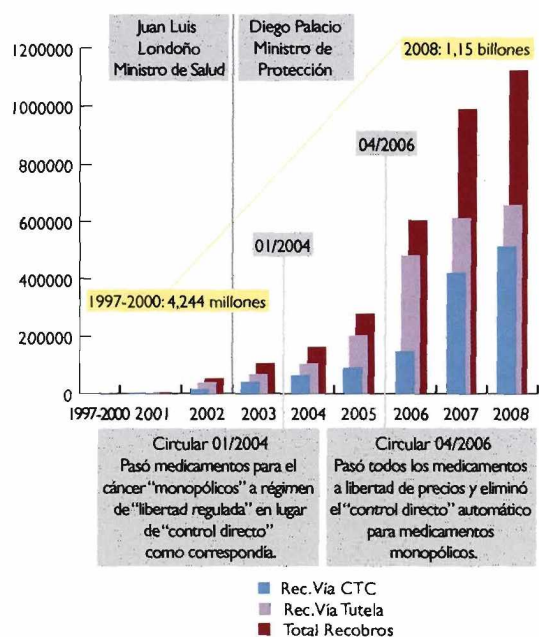
decisión positiva, universalizar el acceso a la salud, se convierte en el principio del descalabro del sistema, porque ni MinHacienda, ni Planeación Nacional, ni MinProtección Social, hicieron cuentas sino al tiempo que incumplían compromisos como el *pari passu* que debía aportar el gobierno, igual al punto con el que de hecho contribuía el sistema contributivo. Esto, en el 2009 generó un déficit de 6 billones de pesos, equivalentes a más o menos, 30 billones de dólares. Además, el Gobierno también usó recursos del FOSYGA para financiar el déficit fiscal, en 2,3 billones de dólares. Y probablemente lo más grave: a través de reformas legales, recortó las transferencias a las regiones con las cuales se financia a nivel local la salud de los pobres y los hospitales públicos. El resultado de este conjunto de situaciones y de decisiones llevaron a la crisis del sector salud, a lo cual se suman los efectos, todavía no muy claros, de la gran corrupción detectada en las grandes EPS's (Anexo 3).

Política de medicamentos

Una de las fuentes más importantes del déficit financiero del sector salud, tiene que ver con la política de medicamentos del Gobierno, como el componente más importante de los recobros al FOSYGA⁴. Y ha

4. Aquellos servicios y medicamentos que no están incluidos en el paquete de salud, la población, a través de tutelías, obtiene la autorización para tenerlas y se pagan con recursos del FOSYGA.

GRÁFICA IV. Recobros a FOSYGA via tutelas y CTC (millones de pesos)



Fuente: Observatorio del Medicamento Colombia

sido la política de liberalización de precios de medicamentos del Gobierno desde el 2004 lo que explica la explosión de estos recobros vía tutela (Gráfica IV)

Siendo Ministro de Salud Juan Luis Londoño (uno de los grandes impulsores del mercado en la salud), sacó una resolución por medio de la cual los medicamentos contra el cáncer, que tienen carácter monopólico, los pasó a libertad vigilada, cuando lo obvio era someterlos a control directo. Su sucesor, en 2006, decidió no solo que todos los medicamentos quedaran en libertad de precios sino que aquellos medicamentos monopólicos salían de control directo para pasar también a libertad de precios. El impacto sobre el gasto en medicamentos, sobre todo en recobros vía tutela, se disparó de manera significativa.

EL COMPORTAMIENTO DE LOS PRINCIPALES ACTORES

Los actores involucrados son, en primer lugar, el Estado; en segundo lugar, el mercado, pero también el sector privado y, como elemento definitivo, los políticos y la política en general. A partir de la situación actual de la salud en Colombia, se identifican claramente varios elementos que requieren un serio análisis.

El Estado

Un Estado Benefactor –que, de hecho, en América Latina no es comparable con lo que ha sido el Estado de Bienestar en Europa– definitivamente no es el mismo que debe dejar al mercado las prestaciones de servicios básicos que, además, actualmente son derechos que los individuos deben y pueden reclamar. En otros términos, el Estado debe pasar de ser un otorgador de dádivas a ser un garante de esos servicios –derechos– para todos y cada uno de las habitantes de un país, sin ningún tipo de excepción o discriminación. La política pública cambia de naturaleza para convertirse en una estrategia con enfoque de derechos que debe garantizarles a los individuos, el goce efectivo de los mismos, independientemente de quien los preste o los ofrezca.

Pero así como cambia la concepción de la política pública, también cambian sus respectivas instituciones y sus responsabilidades. Cuando el Estado es el proveedor de servicios sociales, sus clínicas, sus hospitales, sus laboratorios, su personal médico y, en general, sus prestadores de servicios de salud, son los responsables de lo que sucede. Cuando se le entrega al mercado la principal función de ofrecer estos servicios, el papel del Estado es muy distinto: pasa de proveedor a regulador, a vigilante, a supervisor, entre otras, de sectores como el privado, que probablemente conoce poco. Una cosa es lo público y otra lo privado.

Y aquí se encuentra la primera falla. La misma Superintendencia de Salud que existía cuando el Estado era casi que el actor por excelencia de la política social, y obviamente de la salud, es la misma que debe vigilar ahora, a un sector privado que va a recibir inmensos flujos de dinero mensual. Debe recordarse que la Ley 100 subió las cotizaciones del 8% al 12%, en el Régimen Contributivo y que para el Subsidiado, llegarían recursos adicionales del gobierno central y de las transferencias de la

Nación o los departamentos y municipios. Han pasado 18 años desde que se promulgó la Ley 100 en Colombia, y hasta ahora se empieza a reconocer esta profunda debilidad institucional para que el Estado asumiera su nuevo rol. No debe sorprender entonces, que el control y la supervisión de las administradoras privadas del aseguramiento en salud, fallaron de manera rotunda y se permitió que se creara un cartel llamado Acemi, que agrupó a las más grandes para dominar este “mercado de aseguramiento”, restringir la prestación de servicios, reducir sus costos, y lograr consolidar una posición dominante. Por ello, el principio fundamental que ha regido este sector es que “lo que es bueno para las EPS’s, es malo para los pacientes”.

Pero el Estado colombiano también cometió el profundo error de creer que su tarea como el responsable de la salud de los colombianos, no lo obligaba a mantener bajo su control, actividades que no iba a realizar el sector privado o el mercado: las acciones de prevención y todo aquello que concierne a la salud pública; vacunaciones y saneamiento básico, entre otras. Obviamente, las EPS’s no lo hicieron y hoy las consecuencias son evidentes. Muchos especialistas en la materia reconocen explícitamente que el sistema actual de salud de los colombianos se volvió un sistema de enfermos y para enfermos.

Es fundamental traer a colación un principio realmente liberal que se aplica como nunca en el caso del sistema actual de salud en Colombia: Sin Estado no hay mercado. “La autonomía es condición necesaria para la existencia del mercado y la equidad es condición necesaria para la existencia de autonomía. O sea, sin equidad no hay mercado, entendiendo este como el lugar económico donde todos los individuos de la sociedad expresan sus preferencias relativas, generándose así un sistema de precios que es el más eficiente ordenador de la producción”⁵. ¿Quién es el responsable de la equidad? El Estado sin duda y no el sector privado, mucho menos el mercado. “El Estado es esencial dentro de una concepción económica liberal. El mercado es relevante. Simplemente relevante. Es

5. Cecilia López, Luis Carlos Valenzuela y Mauricio Cobreiro, Bases para una política económica liberal contra la desigualdad, la pobreza y el desempleo. Partido Liberal, Bogotá, 2005.

que el mercado en realidad no existe. El mercado para horror del simplismo económico no es nada más que una construcción del Estado. Sin Estado no hay mercado.”⁶

El sector privado

Así como el Estado debe velar por el bienestar de toda la población, en especial de los más débiles, el objetivo del sector privado ha sido maximizar sus ganancias, crear riqueza, y de allí se deduce su contribución a generar empleo e impulsar el crecimiento económico. Su papel en la economía ha venido creciendo en la medida que se entrega al mercado mayores responsabilidades en la asignación de los recursos públicos. Esa ha sido la ideología que ha predominado pero que hoy, frente a la crisis mundial que se avecina, está siendo cuestionada.

Un serio problema surge, y se evidencia en el caso de la salud de Colombia, cuando no se replantea ese objetivo de maximizar ganancias, una vez el sector privado se vuelve responsable de la oferta de servicios sociales. En ese caso, además de su papel, que se supone es más eficiente que el del Estado y por eso se justifica el cambio de responsabilidades, sus costos de administración deben ser reconocidos por el Estado, aunque obviamente no puede preservar su objetivo de maximizar utilidades con recursos públicos.

En el caso del sistema de salud de Colombia, todas las contribuciones del trabajo formal y los recursos públicos del régimen subsidiado llegan directamente a las EPS's de los dos regímenes y aunque se supone que tienen unos gastos administrativos definidos, la realidad ha sido otra: en los dos regímenes pero particularmente en el contributivo, la modalidad de entidades sin ánimo de lucro y en forma de cooperativas que no tienen dueños visibles, ha permitido un desfaldo de los recursos de la salud, de inmensas proporciones. Estas EPS's, particularmente las 14 más grandes (bajo su gremio, ACEM) que les ayudó a crear un cartel), utilizaron los recursos para sus propias inversiones y negocios, con recursos que deberían ir exclusivamente para atender la salud de sus afiliados. Pagos exorbitantes a los miembros de sus juntas directivas,

inversiones en el exterior, inversiones en edificaciones no siempre para atender a los usuarios y toda clase de despilfarros, se identifican hoy como uno de los mayores casos de corrupción del país.

Es también una falla del Estado no haber redefinido el papel del sector privado en la prestación de servicios sociales. Aún hoy, cuando el mundo reconoce la necesidad de crecimiento compartido, el sector privado (las grandes multinacionales), no percibe un cambio en su prioridad de maximizar ganancias. No es suficiente que las ejecutoras privadas se declaren instituciones sin ánimo de lucro, porque siempre encontrarán el camino que ha sido su vocación: los negocios y la generación de riqueza como prioridad. Colombia en salud, es el mejor ejemplo. Debe aclararse que este objetivo es válido, siempre y cuando, no se trate del manejo de recursos públicos que son el producto de los tributos y contribuciones de todos los habitantes del país. En ese caso, la eficiencia de sus actividades se debe medir en términos de la calidad y cobertura de los servicios que prestan y no de la forma cómo crecen sus actividades distintas a las que les han sido asignadas. Eso es corrupción en el ejercicio público y debe serlo cuando el sector privado maneja recursos provenientes de las contribuciones de los ciudadanos.

Redefinir la forma como el sector privado ejecuta funciones que antes eran del Estado, es una de las grandes prioridades para que este modelo, que persiste del mercado como proveedor de servicios públicos, siga predominando en la Región Latinoamericana y en general, en el mundo. Es una tarea que también implica una profunda reflexión de los grandes y pequeños empresarios, que hasta el momento se sienten ajenos a esta discusión, aun en escenarios internacionales. Su papel para lograr el crecimiento incluyente, compartido, no es el mismo que ejercía cuando sus actividades se limitaban a sus propios negocios donde la maximización de utilidades era su gran propósito.

La política

En la base del funcionamiento del Estado está la política, su concepción, su ejercicio, sus objetivos, y, sin duda, sus representantes en el Gobierno pero, principalmente, en el Congreso de la República. La política, no entendida como *la misión más noble del ser humano*, como la definió Barak Obama en *The Audacity of Hope*, sino como un negocio particular, está

⁶. *Ibid.*

sometida a grandes críticas no solo en Colombia ni en América Latina, sino en el mundo entero. Pero la dolorosa realidad es que nada o muy poco cambia.

El sistema de salud en Colombia cayó en manos de los congresistas que terminaron siendo dueños de varias de las EPS's del país. La verdad es que ya el sistema, gracias a los poderes regionales que persisten, había sido saqueado por los paramilitares especialmente en zonas que ellos dominaron, como la Región Caribe. El papel de los congresistas ha sido y sigue siendo definitivo en los débiles esfuerzos que ha hecho el Estado para introducirle ajustes al sistema. Entre el poder de ACEMI, el cartel de las EPS's privadas, y su contubernio con senadores de la República que siguen teniendo un gran poder en el actual Ministerio de Protección Social, los intereses de las entidades ejecutoras han primado sobre las necesidades de los usuarios.

La política, por consiguiente, es un actor definitivo porque de su ejercicio depende, en gran medida, el tipo de democracia que tienen un país y la posibilidad de que sus políticas generen equidad y bienestar para todos. El caso colombiano es particularmente grave porque, en su ejercicio, intervienen los grandes poderes regionales que permanecen casi intactos, como se ha denunciado actualmente ante las nuevas elecciones de mandatarios locales. Y estos políticos locales, con algunas excepciones, han sido históricamente infiltrados por el narcotráfico, los paramilitares hoy reemplazados por bandas criminales muy similares a ellos, las BACRIM, y la guerrilla. Corrupción es el resultado en muchos sectores y la salud está lejos de ser la excepción.

Mientras la política no se limpie; mientras la oposición sería y constructiva no se reconozca como parte sustantiva de la democracia; y mientras el Estado como tal no siga avanzando en su depuración, la política como actor central, en vez de ser un aliado del cambio será un socio del fracaso de las políticas públicas.

Entra necesariamente a la discusión, el papel de los partidos políticos. Estos deben recoger las distintas ideologías provenientes de los diferentes sectores del país; y deben ser sus voceros quienes tomen las grandes decisiones nacionales, en el Gobierno y en el Congreso. Pero cuando su objetivo no es el Poder

para lograr un país mejor sino que están capturados por el clientelismo (votos a todo precio), y para ejercerlo en beneficio propio o de su pequeño entorno, este factor de control social, los partidos que a veces les toca actuar y otras controlar, se pierde definitivamente.

Otros actores

La Academia, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil, son otros de los actores importantes que deberían tener una gran preponderancia en estos esquemas de transición entre el Estado benefactor y el mercado como asignador de servicios sociales. Como la política vive un gran desprestigio, se ha creído que es la tecnocracia la que debe ejercer el gran poder, pero si algo une a políticos y tecnócratas actualmente, no solo en América Latina, es su fracaso en encausar el mundo y la Región por el sendero del crecimiento sostenible y equitativo⁷. El conocimiento que, sin duda, lo tienen los técnicos y la Academia, carece de sentido político y por eso muchas de sus reformas fracasa; y a su vez, la mayoría de los políticos carecen del conocimiento que tienen los tecnócratas y la Academia y como las desprecian, las ignoran, para desgracia de la sociedad.

En muchos países emergentes, la sociedad civil y sus organizaciones se asocian con una izquierda que se descalifica. En el caso colombiano, el gran pecado de las FARC contra la democracia, ha sido la descalificación de la protesta social, fundamental en la democracia, que, por fortuna, empieza a resurgir en el mundo, por asociarla a la guerrilla. Este es un gran costo que muchos países democráticos en Europa no alcanzan a percibir cuando apoyan las actividades guerrilleras.

La economía política debe ponerse de moda para unir a tecnócratas y políticos. A su vez, la sociedad civil debe tener el espacio que le corresponde para que las voces de la población sean escuchadas en estos procesos de transición entre el estado y el mercado. Solo con múltiples esfuerzos se definirá lo esencial: el Estado y el mercado que se requiere para el logro de los objetivos sociales y económicos, en este mundo globalizado.

7. Cecilia López, *Técnicos y Políticos*. Tomado de página web: www.cecilialopezcree.com

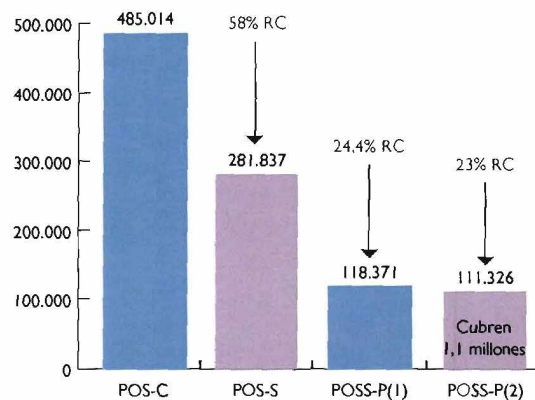
QUÉ LE HA PASADO A LA GENTE

La defensa del actual sistema se ha centrado fundamentalmente en su éxito en cobertura, que para el 2011, se dice ha llegado al 90%. Y el problema que se acepta es la corrupción de las grandes EPS's, que sí se reconoce en el Gobierno, como falencias de los entes destinados al control y vigilancia de entidades, especialmente de las privadas, que desviaron recursos de la salud para actividades fuera de las propias del sistema. Sin embargo, la verdadera evaluación de la Ley 100 en salud, debe identificar qué ha pasado con la salud de los colombianos durante todo el período en el cual ha funcionado el nuevo esquema. De nuevo, los argumentos de sus defensores, el Gobierno, ACEMI, y el equipo público y privado a cargo de sus evaluaciones, es que el comportamiento de varios indicadores demográficos de carácter general, demuestran su éxito. Sin duda, en Colombia, como en el mundo, ha aumentado significativamente la expectativa de vida al nacer; se ha reducido la mortalidad infantil y, en algún grado, la mortalidad materna. Cuánto de estos avances obedecen al comportamiento del sistema y cuánto a otras variables como los avances internacionales en el manejo de enfermedades; nuevos medicamentos y mejores tecnologías, es una pregunta sin respuesta. De todas formas, atribuirle estas mejoras solo al nuevo sistema sin considerar las variables exógenas, distorsiona el balance final.

Lo que finalmente importa es cómo está la salud de los colombianos. Sin duda, la Ley 100 en salud tiene elementos positivos que deben ser reconocidos y que no pueden perderse en las reformas estructurales que deben darse en algún momento. El elemento más destacable es que el nuevo sistema aumentó los recursos destinados a la salud, como se demostró en el Cuadro I. Lo que sí debe destacarse es que el sector más beneficiado con la simple ampliación de cobertura ha sido el sector rural (Anexo 4). En la Gráfica V se demuestra cómo esta población de 7 millones de personas, según el último informe de Naciones Unidas, pasó de tener una cobertura inferior al 10% hasta 1994, a más de un 60% actualmente. Algo en menor grado ha pasado con la población pobre del país urbano que hoy tiene, al menos, un carnet que le da derecho solicitar servicios de salud.

Se insiste en la universalidad de la atención en salud, lo que le permitiría al Gobierno responderle

GRÁFICA V. Diferenciales valor UPC planes de beneficios según régimen 2010



Fuente: CRES, Acuerdo 009 de diciembre 30 de 2009

a la Corte Constitucional que exige el cubrimiento total de este servicio, definido como derecho fundamental⁸. Pero la Gráfica X demuestra la falsedad de esta afirmación. El grueso de la población que tiene un carnet para la atención de sus necesidades, recibe el 58% del paquete asignado a los que pagan por el servicio. En el 2010, se reconocía la existencia de dos paquetes más restringidos, denominados POSS-P1 y POSS-P2, con coberturas en términos de servicios del 24% y 23% del incluido en el contributivo. ¿Es eso universalidad?

Pero al mirar estos recursos sin el gasto del bolsillo de los colombianos y su estimación per cápita, Cuadro III, es evidente que no es equitativo: se le da menos servicios y menos gasto en salud a los que más lo necesitan: los pobres. Además, servicios vitales no están cubiertos para los que están en el régimen subsidiado que son la mayoría de los atendidos por el sistema y los trabajadores independientes asumen el costo total del régimen contributivo. ¿Puede llamarse a eso equidad?

La Gráfica VI demuestra qué le ha pasado a la gente. Ante un aumento muy significativo de recursos destinados a la salud en Colombia, gracias a la Ley 100, algunas enfermedades han vuelto:

8. Sentencia T-760 DEL 2008. MP, Manuel Jose Cepeda.

CUADRO III. Gasto en salud 2009

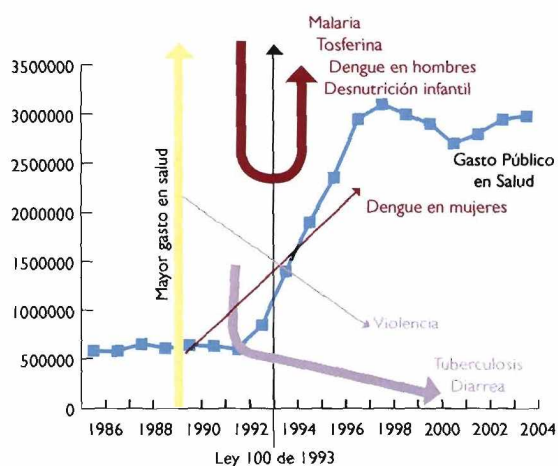
GASTO PER CÁPITA					
Población	No. Personas	Recursos del sistema	Recursos adicionales recobros y tutelas	Total per cápita	Gasto total
Cotizantes o no cotizantes en Regímenes de excepción y sus familiares **	1,850,000			900,000	1,665,000,000,000
Cotizantes al R. Contributivo y sus familiares	17,290,000	520,633	94,543	615,176	10,636,395,621,798
Población no cotizante	25,837,758	331,951	4,954	336,905	8,704,880,055,621
Total población	44,977,758				21,006,275,677,419

* No se incluye: El gasto de Bolsillo con un valor estimado de \$ 8,08 Billones según la ENCV del 2008 ajustada a 2009, ni el gasto central del sistema ni el ICBF

** El gasto per cápita de Regímenes de excepción es aproximado, no existen datos recientes.

Fuente: FedeSalud 2010.

GRÁFICA VI



malaria, tos ferina, sarampión y dengue en hombres. Otras han crecido significativamente como el dengue en mujeres y otras, como la tuberculosis y la diarrea, que venían decreciendo, han desacelerado ese proceso. ¿Puede hablarse de la eficiencia y eficacia del nuevo sistema?

LA IMPERIOSA NECESIDAD DE UNA REFORMA ESTRUCTURAL

La permanente demanda desde muchos sectores de la sociedad, sobre la necesidad de plantear una reforma estructural en el sistema de salud vigente en Colombia, se ha enfrentado a la negación del Gobierno y de amplios sectores de la tecnocracia, a considerar la reforma a la Ley 100. Erróneamente se supone que derogarla es volver al modelo de Estado benefactor, que tenía falencias que nadie niega y que sacaría al sector privado del esquema de aseguramiento y probablemente de la prestación de los servicios de salud. Mientras tanto, se anuncian intervenciones en las EPS's lo que afecta la prestación de los servicios. También se anuncian multas aunque, cabe resaltar que no hay nadie en la cárcel por escándalos de corrupción. Se trata de tapar el déficit cuyo monto real nunca lo ha querido aceptar el Gobierno, con inyecciones apresuradas de recursos y con decisiones que no resuelven el problema del déficit financiero que afecta principalmente a las IPS's, prestadoras de servicios.

Ante la carencia de un diagnóstico real, se hacen promesas incumplibles como asegurar, en el corto plazo, que se unificarán los panes de salud y que todos los colombianos tendrán acceso sin límites a todos los servicios que requieran. Es decir, un POS igual y, sobre todo, ilimitado, que en ningún país del mundo, por rico que fuere, se puede garantizar. La idea detrás es eliminar lo que se considera el mayor peligro del sistema: la intervención de la Corte Constitucional, avalando tutelas interpuestas por los ciudadanos a los cuales las EPS's no les autorizan servicios incluidos en el POS y algunos fuera de él.

En la Gráfica VII se aclara el misterio de las tutelas. Se demuestra con esta información, que no es cierto, como se ha querido presentar, que las tutelas son las causas de la crisis del sector.

Qué se acepta

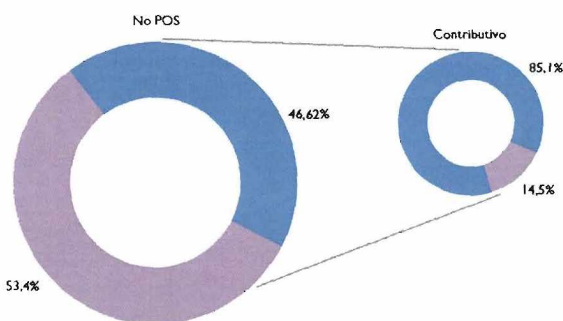
Se acepta que se destinan recursos suficientes al sector y que el problema no debería ser de fondos. Sin embargo, muchas de las instituciones de servicios se declaran en ante-sala de la quiebra porque los recursos no fluyen debido a demasiados interventores en el traslado de los recursos. También se acepta la falla del Estado en el control de las EPS's, especialmente de aquellas que son las más grandes, que frenan los servicios para mejorar sus ingresos. Para ello, se anuncia la reestructuración de la Superintendencia de salud y la intervención de la Superintendencia de Sociedades para controlar los aspectos financieros de los entes o cargo del aseguramiento. Se anunció la liquidación de EPS's que no cumplan requisitos porque se considera que es más fácil controlar a tres o cuatro muy grandes que muchas, algunas de ellas muy pequeñas. Se ha llamado a los médicos para ofrecerles lo que han pedido, sobre todo su independencia para atender sus pacientes: lo que han perdido con unas EPS's que restringen servicios.

Qué no se acepta

No se acepta que en un país que cambia su modelo a un esquema de mercado en servicios sociales tiene que replantear el papel del Estado, el del sector privado y deslindar la política de las decisiones que perjudican a unos pocos pero benefician a muchos: a los que más lo requieren. Este problema estructural de que sin Estado no hay mercado, no forma parte de las discusiones sino de manera muy parcial y, menos aún, el sector privado se cuestiona su rol bajo las nuevas circunstancias de proveedores de servicios esenciales con recursos públicos. El debate de fondo debe partir de la comprensión de lo que significa lo público y lo privado y la necesidad de debatirlo al cambiar los roles de unos y otros. Nada de esto aparece en el debate de la salud, ni en ningún otro, con similares problemas como en las pensiones.

Tampoco se acepto que el objetivo loable de la universalidad verdadera de una salud equitativa,

GRÁFICA VII. El misterio de las tutelas



Fuente: Defensoría del Pueblo La tutela y el Derecho a la Salud. 2006:2008

solo es posible cuando se financia, en buena parte, con recursos de impuestos generales. No obstante, el bajo peso de los impuestos en el país, 12%/PIB, el gobierno insiste en la necesidad de no hacer una nueva reforma tributaria porque se desestimula al sector privado, cuando los que no pagan en Colombia son los individuos ricos. A ellos, que están demasiado cerca al poder, es a quienes se les deben aumentar sus cargas impositivas para poder ayudar a financiar los derechos, entre ellos de la salud, al altísimo porcentaje de pobres en Colombia.

ANEXO 1

Esquema de financiación del Sistema de Salud colombiano

Se presentan, para el 2009, los recursos del sistema, que incluyen a los afiliados al régimen contributivo, un poco más de 17 millones; los del subsidiado, casi 24 millones que reciben el 58% del plan contributivo;

2.6 millones de no afiliados que son atendidos por entidades públicas y 1,2 millones en sistemas exceptuados de la reforma.

El sector salud, para 45 millones de habitantes en el 2009, gastaba cerca de 7 puntos del PIB, cifra que se compara favorablemente con los países de la región.

Cómo se financia la salud en Colombia, 2009

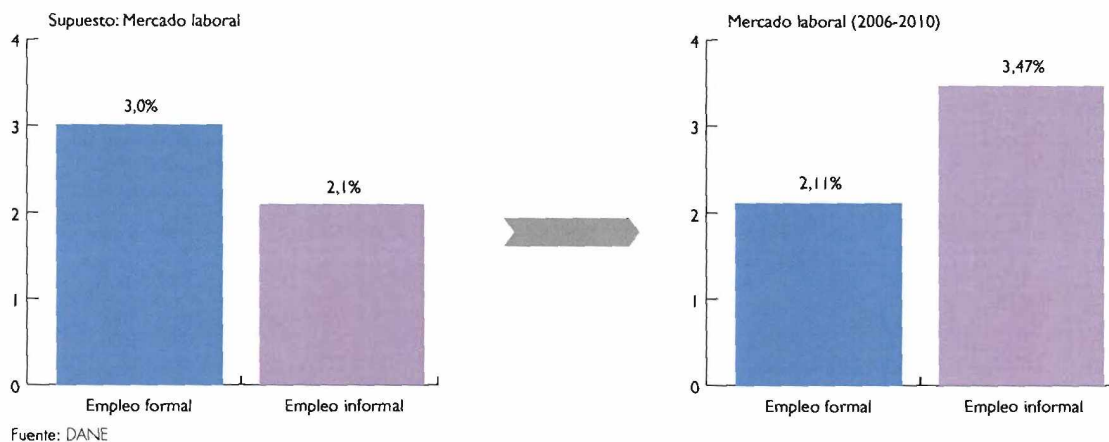
RECURSOS DISPONIBLES POR FUENTES	MONTO (\$)	No. Personas cubiertas
Recursos Régimen contributivo	12.860.667.742.121	17.290.000
Recursos Régimen Subsidiado	6.649.880.055.621	23.805.000
Recursos población pobre No afiliada	2.055.000.000.000	2.656.122
Gasto de Bolsillo de los hogares	8.080.730.300.637	
Regímenes exceptuados	2.640.702.905.412	1.226.878
TOTAL INGRESOS	32.286.981.003.791	44.978.000

Fuente: Cálculos de Jaime Ramírez con base en MPS, DNP y ECV 2008

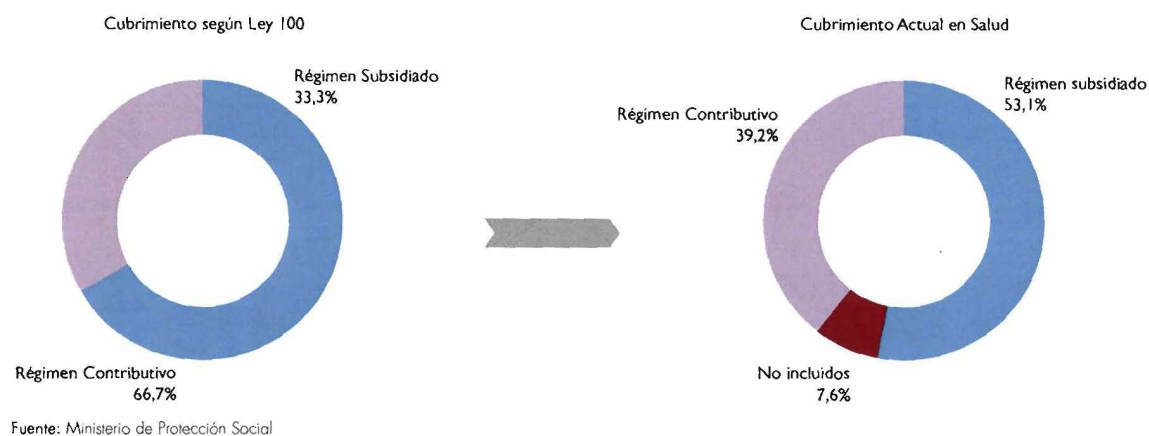
ANEXO 2

Supuestos de la Ley 100

Mercado de trabajo

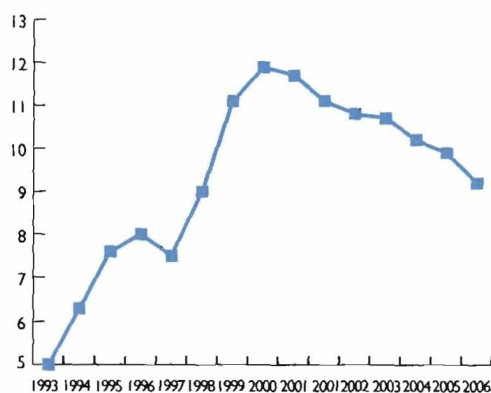


Cobertura



ANEXO 3

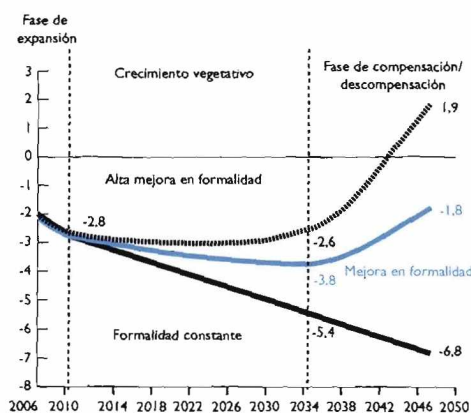
Transferencia del GNC a los territorios, como proporción de los ingresos corrientes



Fuente: Investigación Financiamento y equidad en el SGSSS. Observatorio de Protección Social. CID. Universidad Nacional

Este trabajo realizado para el Fondo Monetario Internacional y poco conocido en Colombia, muestra claramente las consecuencias de no hacer un seguimiento financiero al sistema de salud y tomar decisiones que, al no ser sostenibles, se vuelven populistas. Solamente tomando en cuenta el comportamiento del mercado laboral con su creciente informalización, y el ritmo de crecimiento de los dos sistemas, da como resultado un sistema

Evolución del Déficit en Salud 2006-2050 - % del PIB



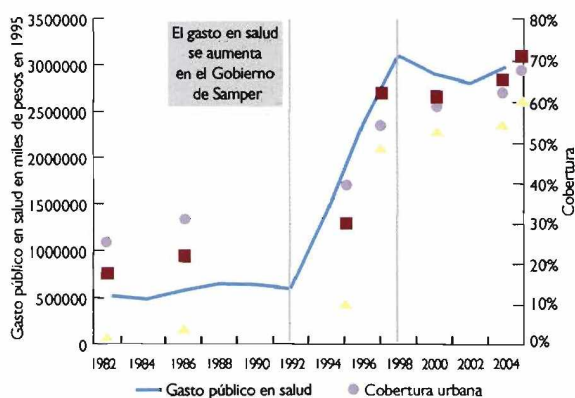
Fuente: Social Security Reforms in Colombia: Striking Demographic and Fiscal Balances; by Sergio Clavijo; IMF Working Paper 09/58; March 1, 2009.

profundamente deficitario, aun si se mejora el mercado de trabajo, creándose más trabajo decente. De acuerdo a la Gráfica VII, el déficit está entre 2,0 Y 2,5 puntos del PIB. Además, igualar los servicios entre los dos sistemas, puede costar otro punto del PIB. El hueco financiero del sistema durará más de 35 años, aun si se mejora la generación de empleo y se reduce la informalidad.

ANEXO 4

La salud de los colombianos

Recobros a Fosyga vía tutelas y CTC (millones de pesos)



Fuente: Cálculos de autores a partir de Cuentas de Salud e informes de la Contraloría General de la Nación. (Gasto público en salud 1980-1986); Estudios Nacionales de Salud (cobertura 1980-1986); Encuesta Nacional de Demografía y Salud (cobertura 1995, 2000 y 2005); Encuestas de Calidad de Vida

REFERENCIAS DE INTERÉS

CORPORACIÓN Nuevo Arco Iris, «La Economía de los Paramilitares», Mauricio Romero Vidal editor, Bogotá, 2011. Págs. 37-66.

FLÓREZ Luis Bernardo, «Colombia tras diez años de Reformas políticas y económicas», Cuadernos de Economía, Número 34., Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2001.

LÓPEZ Cecilia:

- «Las políticas sociales», CAF, Caracas, 2011.
- «Análisis de las Alternativas para una reforma Pensional en Colombia», Consenso, PNUD, Tercer Mundo.
- VALENZUELA Luis Carlos y CABRERA Mauricio, «Bases para una política económica liberal contra la desigualdad, la pobreza y el desempleo», Partido Liberal, Bogotá, 2005.
- «Técnicos y Políticos», artículo Tomado de página web: www.ceciliaflopezcree.com

LORA Torres Eduardo y LANZETTA Cristina (coordinadores), «El salto social en discusión: políticas sociales 1994-1998», Fedesarrollo, PNUD, Tercer Mundo Editores, Bogotá, julio de 1995.

OBAMA Barak, «The Audacity of Hope», Crown Publishers, Inc., Nueva York, 2007.

PNUD «Informe de desarrollo Humano: Razones para la Esperanza», Director Absalón Machado, Bogotá, 2011.

SALUDCOLOMBIA <http://www.saludcolombia.com/actual/lareform.htm>

SID, «Crecimiento Compartido», Conferencia Washington, 2011.

SILVA Rincón Gabriel, ed., «Constitución Política de Colombia», editorial Panamericana, Bogotá, septiembre de 1993.



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

UN CASO DE CONSTRUCCIÓN
DE POLÍTICA DE ESTADO:
**LA ASOCIACIÓN DE CHILE
AL MERCOSUR**

Autor:
Jaime Gazmurri Mújica, senador de
la República de Chile (2002-2010).

ANEXOS



Este programa cuenta con la financiación de.



I. LA POLÍTICA INTERNACIONAL, ECONÓMICA Y COMERCIAL DE LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN

Una vez iniciada la transición democrática en 1990 con el Gobierno de Patricio Alwyn la política internacional de Chile sufrió un cambio, en muchos aspectos, dramático.

El objetivo que la orientaba era la llamada "reinserción internacional de Chile", es decir el restablecimiento de una activa participación del país en todos los organismos multilaterales, y el desarrollo de relaciones políticas de amistad, entendimiento y colaboración con todos los países y áreas considerados importantes para la nación.

Se trataba de superar la situación de extremo aislamiento político internacional del Gobierno de Pinochet, a que lo había conducido su sistemática violación de los Derechos Humanos. En el mundo occidental dicho aislamiento se profundizó ostensiblemente durante la administración del Presidente Carter, que convirtió la defensa de los Derechos Humanos a nivel mundial en uno de los objetivos declarados de la política exterior de los Estados Unidos. En América Latina el retiro unilateral de Chile del Pacto Andino, del cual había sido un activo protagonista; la ola democratizadora de los años ochenta que terminó con las dictaduras del Brasil, Argentina y Uruguay; y las conflictivas relaciones con sus tres vecinos, que amenazaron incluso con conflictos bélicos con Perú y Argentina en los años setenta; dibujaron un cuadro en el cual el Gobierno militar no contaba ni con amigos, y menos con aliados de confianza. Con el único país de significación mundial con el que el régimen militar mantuvo relaciones normales fue con China.

Ya los primeros Gobiernos democráticos definieron su política internacional como una de "regionalismo abierto". Ello significaba que Chile reafirmaba su condición latinoamericana y su disposición a resolver los pleitos vecinales heredados del régimen anterior, pero al mismo tiempo buscaba una amplia interlocución en todos los campos con los principales centros de poder político y económico mundiales, en particular con los Estados Unidos y Canadá, la Unión Europea y el Asia Pacífico.

Esta política de reinserción internacional fue activa, rápida y exitosa. Contribuyó a ello el carácter pacífico

de la transición democrática, la simpatía y solidaridad que había despertado la lucha por la recuperación de la democracia en todo el mundo, la amplia red de relaciones internacionales de los Partidos integrantes de la nueva coalición, y el sostenido crecimiento económico y desarrollo social que el país vivió en la década de los noventa.

La nueva orientación de la política internacional contó con el sólido apoyo de la coalición gobernante y de la opinión pública. La poderosa oposición política, conformada por fuerzas que habían apoyado activamente la dictadura de Pinochet, no tenía condiciones para enfrentarla directamente. Aunque a regañadientes y con numerosas críticas puntuales, no tuvieron más opción que dar por buena la orientación general.

En la política económica y comercial, sin embargo, hubo muchos elementos de continuidad, así como de ajustes y cambios. Entre los primeros estuvo la mantención de la política del régimen de Pinochet de apostar por un modelo de crecimiento "hacia afuera" y por la integración de la economía chilena a la global. Con Pinochet, Chile fue pionero en la aplicación rigurosa y drástica de las reformas exigidas por la ideología neoliberal, y que luego se universalizaron con los Gobiernos de Reagan y Thatcher. La más plena apertura comercial formaba parte del recetario. El instrumento elegido para ello fue una política sistemática de reducciones arancelarias decretadas de manera unilateral. Los efectos de tal política produjeron enormes transformaciones productivas y sociales. Áreas completas de la economía desarrolladas al amparo del modelo de "crecimiento hacia adentro" implementado desde la década de los cuarenta y amparadas por aranceles altos, no pudieron resistir la competencia externa y prácticamente desaparecieron. Los sectores más afectados fueron el manufacturero e industrial. La resistencia, tanto de los sectores empresariales como de los trabajadores afectados, fue simplemente avasallada. Aquellos en los cuales el país tenía evidentes ventajas comparativas - vinculados principalmente a su rico stock de recursos naturales - se vieron compelidos a procesos de modernización y de búsqueda de mercados globales. En los años más álgidos de las políticas de shock - fines de los

setenta y comienzos de los ochenta - el país llegó a soportar niveles de cesantía superiores al 30% y al final del período la pobreza alcanzó al 40% de la población. Durante los años finales del régimen la economía comenzó un período de crecimiento liderado por el nuevo - y también el tradicional- sector exportador.

La opción estratégica que adoptaron los nuevos Gobiernos de la Concertación fue mantener la apertura económica e iniciar la implementación de vastos programas sociales para disminuir en plazos breves los altos niveles de pobreza. Dos consideraciones sustentaban dicha opción. Por una parte, que el tamaño de la economía y de la población chilenas, en una economía crecientemente globalizada, no permitían una estrategia de desarrollo sustentada de manera significativa en el mercado interno. Y de otra que los efectos y costos de la apertura ya habían sido pagados por el país. En el Gobierno de Alwyn se levantó la tesis de que sobre la base del dinamismo del sector exportador basado principalmente en los recursos naturales, la economía debería encaminarse a "una segunda fase exportadora".

En materia de política comercial los nuevos Gobiernos introdujeron un cambio considerable. Se complementó la política de rebaja unilateral de aranceles, por una de acuerdos de libre comercio que permitiera negociar rebajas recíprocas con países o bloques de países. Las ventajas de la nueva política eran evidentes. Mediante ella Chile "negociaba" su apertura y aseguraba nuevos mercados en condiciones más ventajosas que las anteriores. Se inauguró de este modo una activa política Tratados de Libre Comercio, que en algunos casos incluyeron también acuerdos políticos, que fue mantenida persistentemente por los cuatro Gobiernos de la Concertación y continuada por el actual.

El giro en la política comercial de los Gobiernos de la Concertación fue inicialmente impugnada con fuerza por los arquitectos intelectuales y políticos de la apertura unilateral. La crítica tuvo una

fuerte connotación ideológica. Según, ella los tratados de libre comercio introducen un elemento político, por tanto arbitrario, en el funcionamiento normal de los mercados. Constituyen, por tanto un retroceso respecto de la política anterior. Expresa bien este criterio un editorial de El Mercurio refiriéndose al acuerdo con MERCOSUR, pero se trata de un punto de vista general: (el acuerdo) "conduce a discriminaciones entre países, empresas, y mercaderías; produce desviaciones de comercio; altera la asignación de los recursos; supone un encarecimiento y trabas de la administración burocrática del comercio, y es fuente de presiones de grupos de intereses para obtener privilegios".

La suscripción de acuerdos que incluían, además, compromisos de carácter político, como cláusulas democráticas por ejemplo, despertaron también la oposición de sectores vinculados al régimen, militar siempre desconfiados de compromisos multilaterales que menoscaban la autodeterminación nacional. La nueva política en cambio contó desde el comienzo con el apoyo decidido de los sectores empresariales y sus organizaciones representativas, prácticamente de todas las ramas de la producción. Ocasionalmente sectores productivos que veían amenazados sus intereses solicitaron tratamientos especiales o simplemente se opusieron. El caso más conspicuo fue el de la agricultura tradicional.

Este conjunto de visiones e intereses contrapuestos se manifestaron de manera particularmente nítida en el proceso de negociación y de aprobación en el Congreso del Acuerdo de Complementación Económica entre MERCOSUR y Chile de 1996, que constituyó el acuerdo de mayor envergadura de los suscritos por Chile hasta entonces. Una vez construido en el Senado de la República un acuerdo muy amplio para su aprobación, la discusión de los siguientes, con México, Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea y tantos otros resultó mucho más simple.

De allí el valor del análisis del proceso que llevó a su aprobación como un caso de construcción de una política de Estado.

II. EL MERCOSUR Y LA REINSERCIÓN DE CHILE EN AMÉRICA LATINA

A comienzos de los años 90 Chile fue invitado formalmente a ingresar como miembro de pleno derecho al MERCOSUR. Para el nuevo Gobierno la respuesta a dicha invitación era particularmente compleja. La condición fundamental de la incorporación, desde el punto de vista económico, era la adopción del arancel externo común acordado por los cuatro países miembros, ya que MERCOSUR se definió desde el comienzo como una Unión Aduanera, sobre cuya base se construyen sucesivos procesos y niveles de integración. Su estructura arancelaria era diferenciada - con cuatro niveles distintos de gravamen - y más alta, en promedio, que la chilena. Chile se vería obligado, por tanto, a modificar sustantivamente un sistema arancelario heredado del régimen anterior con el que, sin embargo, estaba sustantivamente de acuerdo. A su vez perdería independencia para suscribir a futura acuerdos comerciales con terceros países, lo que constituía un elemento central de la política de "regionalismo abierto". De hecho ya se había suscrito un Acuerdo de Complementación Económica con México, y se habían iniciado conversaciones con los EEUU, Canadá y la Unión Europea en la misma dirección.

De otra parte, el acuerdo con MERCOSUR era muy importante para Chile por un amplio conjunto de razones políticas, económicas y estratégicas. La plena inserción del país en la región simplemente no era posible sin un entendimiento estrecho con el principal bloque político y económico del área, particularmente en un momento en que la normalización y desarrollo de las relaciones con Argentina era un objetivo prioritario de la diplomacia chilena. Desde el punto de vista económico, al margen del potencial a futuro del acuerdo, Chile enfrentaba un grave problema inmediato: el 31 de Diciembre de 1991 caducaban las preferencias arancelarias que los países integrantes del MERCOSUR habían acordado a terceros países en el marco de los acuerdos suscritos al amparo de la ALADI. Para Chile ello representaba pérdidas que, en su momento, se estimaron del orden de mil millones de dólares.

La respuesta de Chile a la invitación a la plena integración al bloque fue la de proponer una asociación,

que incluyera los compromisos políticos del bloque - la Cláusula Democrática -, los objetivos de integración y el establecimiento de un área de libre comercio en un plazo breve. Después de un periodo de difíciles negociaciones, finalmente los cuatro países miembros concordaron la fórmula de la asociación propuesta por Chile, que luego se haría extensiva también a Bolivia. De este modo se inició, durante el Gobierno de Eduardo Frei, la negociación del Acuerdo de Complementación Económica entre MERCOSUR y Chile, que fue propuesta para su aprobación por el Congreso Nacional en Julio de 1996. Que dicho Acuerdo tenía para el Gobierno del Presidente Frei una significación que iba mucho más allá de su importancia económica y comercial, constituyendo uno de los pilares de su política en América Latina, queda elocuentemente expresada en el Mensaje con que el Presidente acompañó el texto para su aprobación por el Congreso:

"Vivirnos una nueva etapa en nuestras relaciones vecinales, marcada por cambios mundiales, regionales e internos que tienden a hacernos cada vez más interdependientes. Existe un amplio consenso en nuestro país en torno a la urgente necesidad de buscar nuevas formas de complementación e integración económicas que permitan enfrentar los retos que nos demandan estos tiempos."¹

"La sociedad chilena ha seguido con particular atención el desarrollo del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), que es considerado como el esquema de integración de mayor potencial imaginable en esta área de América Latina. No se puede ignorar el hecho de que se está configurando un nuevo mercado unificado y una nueva realidad política con una fuerte proyección internacional."²

Para luego agregar lo siguiente:

1. Mensaje de S.E. el Presidente de la República. Acuerdo de Complementación Económica Chile-MERCOSUR. (boletín N°1891-10)

2. Mensaje de S.E. el Presidente de la República. Acuerdo de Complementación Económica Chile-MERCOSUR. (boletín N°1891-10)

" América Latina constituye el ámbito prioritario y natural de la acción externa de Chile.... Nuestro destino como nación está profundamente ligado al de nuestros vecinos. Sus éxitos y sus problemas son los nuestros. Su prosperidad será también la nuestra."³

3. Mensaje de S.E. el Presidente de la República. Acuerdo de Complementación Económica Chile-MERCOSUR. (boletín Nº1891-10)

III. ALCANCES DEL ACUERDO DE COMPLEMENTACIÓN ECONÓMICA CON MERCOSUR Y NEGOCIACIONES CON EL BLOQUE

El Acuerdo de Complementación Económica entre MERCOSUR y Chile, ACE n° 35, se constituye como la principal expresión de la necesidad de fortalecer el proceso de integración de América Latina. Dicho acuerdo se suscribió dentro del marco del Tratado de Montevideo de 1980 de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En Chile, el tratado se promulgó por decreto supremo N° 568, de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial de 24 de Agosto de 1981.

La denominación de ACE es utilizada por los países latinoamericanos en los acuerdos bilaterales que contraen entre sí para abrir recíprocamente sus mercados de mercancías. Los ACE apuntan a objetivos integradores de apertura de mercados mayores que los acuerdos de alcance parcial.

Junto con la dimensión económica, este ACE relevaba la dimensión política al sostener que la vigencia de las instituciones democráticas es elemento esencial en el desarrollo de la integración regional. Impulsar el proceso de integración en todas las esferas es enfatizado con fuerza en el Acuerdo, no solo se busca establecer la libre circulación de bienes y servicios, sino también facilitar la plena utilización de los factores productivos en el espacio económico ampliado, impulsar las inversiones recíprocas y promover el desarrollo y la utilización de la infraestructura física.

Este interés compartido entre este grupo de países asociados en el MERCOSUR y Chile, se centraba en el desarrollo de relaciones comerciales y de cooperación económica con los países del área del Pacífico.

1. Instrumentos de Asociación de Chile MERCOSUR

A través de una serie de instrumentos de carácter jurídico, económico y político se conformó el paquete de asociación con el MERCOSUR: el "Acuerdo de Complementación Económica Chile-MERCOSUR"; los quince "Anexos" de dicho Acuerdo; El "Protocolo" (de enmienda) del referido Acuerdo; El "Protocolo sobre Integración Física del

Acuerdo de Complementación Económica Chile-MERCOSUR", y El "Protocolo de Adhesión a la "Declaración sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR".

Acuerdo de complementación económica Chile-MERCOSUR

El objetivo central de dicho Acuerdo fue establecer una área de libre comercio entre los países comprometidos en el plazo de diez años y un conjunto de normas que regulen dicho comercio, entre las cuales las más importantes son las normas de origen y el tratamiento de la llamadas barreras para arancelarias. La negociación consistía, esencialmente, en concordar un proceso progresivo y recíproco de rebajas arancelarias hasta converger en un arancel cero al término del periodo acordado. Como veremos en detalle más adelante, para Chile el tema comercialmente más complicado era el de los llamados productos agrícolas sensibles - cereales, oleaginosas, maíz azúcar de remolacha, carne bovina - respecto de los cuales los países del MERCOSUR tenían claras ventajas comparativas e históricas. Sus negociadores intentaron inicialmente excluir dichos productos del acuerdo, pero frente a la cerrada negativa del MERCOSUR se acordaron, por la vía de la excepción, plazos de desgravación más largos - hasta de 18 años - para ellos, con las correspondientes compensaciones de bienes sensibles para la contraparte.

La liberación del comercio de servicios no se incluyó en el acuerdo inicial, ya que a esas alturas, el MERCOSUR aún no había culminado sus negociaciones sobre el punto.

Protocolo sobre Integración Física del Acuerdo de Complementación Económica Chile-MERCOSUR.

El propósito esencial del Protocolo es "facilitar el tránsito y el intercambio a que darán origen el incremento de los corrientes de comercio entre ambas Partes Contratantes", añadiendo que en el Apéndice del Protocolo "las Repúblicas de Chile y de Argentina asumen en sus respectivos territorios compromisos básicos de inversión para el período 1996-2000, con el objeto de desarrollar sus pasas

fronterizos, ascendentes a US\$ 156.000.000.- y US\$ 165.000.000.-, respectivamente”⁴

Protocolo de Adhesión a la “Declaración sobre Compromiso Democrático con el MERCOSUR”.

Este protocolo constituyó uno de los puntos sensibles dentro del debate interno en Chile, sobre todo cuando se envió el proyecto de acuerdo para su ratificación en el Congreso, asunto que trataremos más adelante en este documento. En la referida Declaración se considera que “la solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que ella persigue requiere la organización política de los mismos en base al ejercicio efectivo de la democracia representativa”⁵.

Añade que ella contempla –para el caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático en un Estado Miembro– un mecanismo de consultas, estableciendo que en el caso de que ellas resulten infructuosas, las Partes podrán aplicar las “medidas pertinentes”. Dichas medidas “podrán abarcar desde la suspensión del derecho de participación en los foros del MERCOSUR hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de las normas del MERCOSUR y de Acuerdos celebrados entre cada una de las Partes y el Estado donde haya ocurrido la ruptura del orden democrático”⁶.

El gobierno de Chile agregaba que, desde el punto de vista jurídico, adhesión a la referida Declaración puede llegar a constituir una “condición suspensiva de los derechos concedidos y obligaciones contraídas por los Estados Miembros del Mercado Común del Sur, toda vez que si se llegase a interrumpir el proceso democrático en nuestro país éstos quedan facultados para adoptar medidas que incluso pueden llegar a suspender sus derechos y obligaciones para con Chile”⁷.

4. Mensaje de S.E. el Presidente de la República. Acuerdo de Complementación Económica Chile-MERCOSUR. (Boletín Nº 1891-10)

5. “Declaración sobre Compromiso Democrático con el MERCOSUR”.

6. Declaración sobre Compromiso Democrático con el MERCOSUR”.

7. Mensaje de S.E. el Presidente de la República. Acuerdo de Complementación Económica Chile-MERCOSUR. (Boletín Nº 1891-10)

2. El proceso de negociación con el MERCOSUR

El Acuerdo de Complementación Económica entre Chile y MERCOSUR (ACE Nº 35) y la correspondiente asociación chilena al bloque se firmó el 25 de julio de 1996 en San Luis, Argentina, y entró en vigor el 1º de octubre del mismo año, luego de que fuera aprobado por el Congreso Nacional de Chile.

Con la firma del Acuerdo en San Luis culminaba un proceso de más de dos años de intensas negociaciones.

En la primera fase de las negociaciones el tema central del debate fue el de la naturaleza misma del acuerdo: integración plena o asociación de Chile al bloque. Se han dado las razones que llevaron a Chile a desestimar su plena integración. Cabe solo agregar que la actitud flexible y abierta de sus dos principales miembros - Argentina y Brasil - permitieron concordar la figura de la asociación, como una solución intermedia.

Una vez convenido el tipo y la naturaleza del acuerdo, la negociación se centró principalmente en la extensión y la modalidad del programa de desgravación arancelaria, constituyendo el sector del comercio agrícola el más complejo de resolver, y las pretensiones de Chile y Argentina las más difíciles de armonizar.

Finalmente Chile no tuvo éxito en excluir del acuerdo a los productos más sensibles de su agricultura tradicional. Solo consiguió plazos más largos de desgravación: para el caso del maíz, arroz, oleaginosas, remolacha y carne bovina, la desgravación comenzaría en el año diez de la aplicación del Acuerdo, para culminar el año quince. En el caso del trigo se iniciaría el año ocho para llegar a cero el año dieciocho.⁸

Como compensación por estos mayores plazos de desgravación Chile tuvo que acceder a concederlos también a un conjunto de productos que el MERCOSUR consideraba sensibles para sus miembros. Estos

8. EFECTOS DE LA ASOCIACIÓN DE CHILE AL MERCOSUR EN EL SECTOR AGRÍCOLA Y AGROINDUSTRIAL*, Eugenia Muchnik, L. Felipe Errázuriz y Juan Ignacio Domínguez. Estudios CEP 63. CEP Chile, 1996.

eran, obviamente, rubros en los que Chile tenía ventajas comparativas: frutas y hortalizas frescas, y una gama amplia de productos agroindustriales : tomates en conserva, tabaco, confites y chocolates.⁹

Como parte de las compensaciones mutuas se convino también un conjunto y complejo sistema de cuotas preferenciales, con aranceles más bajos que los convenidos en el calendario de desgravación.

9. EFECTOS DE LA ASOCIACIÓN DE CHILE AL MERCOSUR EN EL SECTOR AGRÍCOLA Y AGROINDUSTRIAL*, Eugenia Muchnik, L. Felipe Errázuriz y Juan Ignacio Domínguez. Estudios CEP 63. CEP Chile, 1996.

Finalmente Chile logró mantener el sistema de banda de precios para los productos que estaban afectos a este régimen: trigo, azúcar y aceites (de oleaginosas). La banda de precios es un mecanismo que pretende corregir el efecto de los bruscos cambios de precios que experimentan estas commodities en los mercados mundiales. Se trata de un sistema que regula los aranceles según las tendencias de mediano plazo de los productos a los que se le aplica, con lo que tendría un efecto "neutro" en el comercio en el largo plazo. Argentina ha cuestionado históricamente el uso por Chile de este mecanismo, que afecta principalmente sus exportaciones de trigo y harina. Finalmente cedió su posición y el Gobierno ganó un punto indispensable para su negociación interna.

IV. EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN INTERNA DE LA ASOCIACIÓN AL MERCOSUR

1. Actores a Favor: Los Beneficios del acuerdo

La mayoría de los representantes del sector empresarial manifestaron su conformidad con la acción del gobierno de impulsar la asociación. En Chile la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), es la entidad más representativa del empresariado que agrupa a las seis mayores organizaciones que agrupan a las principales ramas productivas: industria, minería, banca, comercio, construcción y agricultura. A los inicios del proceso "le expresaron al Presidente Eduardo Frei su más pleno respaldo por las negociaciones que está realizando Chile para ingresar al MERCOSUR"¹⁰. El Gobierno, a su vez, mantuvo un permanente sistema de consultas con los gremios empresariales durante todo el proceso de negociación. En lo que posteriormente se denominaría gráficamente el "cuarto de al lado", los negociadores gubernamentales interactuaban cotidianamente con los sectores productivos interesados en la negociación.

El primero y más notorio interés del empresariado chileno era el mercado potencial de MERCOSUR, en ese momento de 200 millones de habitantes, con un producto interno bruto (PIB) cercano a los US\$ 800 mil millones y equivalente a la mitad del Producto de América Latina. Era el tercer conglomerado económico a nivel mundial y uno de los que presentaba mayores perspectivas de crecimiento.

El intercambio de Chile con los países miembros del MERCOSUR bordeó los US\$ 5.000 millones, en 1995, lo que representaba casi un tercio del intercambio que mantenían entre sí los socios de este pacto¹¹.

Se sostenía que el mayor acceso al mercado del MERCOSUR profundizaría la apertura de la economía chilena, potenciando aquellas ventajas ya obtenidas en este proceso y mejorando la productividad y competitividad de los sectores exportadores chilenos.

10. En CHILE Y MERCOSUR: ¿Hasta dónde queremos integrarnos? Corolino Stefoni, Claudio Fuentes. UNESCO, Gestión de las Transformaciones Sociales - MOST Documentos de debate - No. 25. 1997

11. Fuente: Direcon

La mayor competencia introduciría a un mejoramiento de la competitividad de los productos nacionales que sustituyen importaciones y un abaratamiento a largo plazo de los precios de los productos que componen la canasta de consumo básico de los chilenos. También, que se profundizaba las reducciones arancelarias hasta alcanzar cero gravamen, lográndose además, normas claras y no discriminatorias en el comercio recíproco.

La liberalización del comercio, la facilitación del transporte y la integración física, generarían un gran potencial de beneficios mutuos. Finalmente, los plazos acordados para la desgravación de los productos más sensibles, eran lo suficientemente largos como para que éstos productos se adaptaran a la competencia internacional.

Particular interés despertaba el MERCOSUR en el sector industrial y financiero. En el primero porque América Latina constituye un mercado atrayente y más accesible que los mercados de los países altamente industrializados. Para los segundos porque la economía chilena, ya a mediados de la década de los noventa, se proyectaba con capacidad de convertirse en exportadora de capitales.

2. Actores en contra del Acuerdo: críticas y costos

En contra del acuerdo se manifestaron diversos actores, siendo sin duda el más importante los representantes de la agricultura tradicional de la zona centro-sur, que asimilaban la asociación al MERCOSUR con el riesgo cierto de su desaparición, con todos los costos, no solo económicos, que ello significaría para el país. A esta resistencia se sumaron otras dos: la de los teóricos de la ortodoxia neoliberal que sostenían la necesidad de mantener la política de la apertura unilateral de la economía y la de la derecha nacionalista, fuertemente vinculada al régimen de Pinochet, que recelaba de cualquier compromiso multilateral que implicara la defensa de la democracia y los Derechos Humanos.

Para la crítica de matriz ideológica, un acuerdo de libre comercio genera costos de largo plazo al dar origen a una desviación, y no a la creación de comercio: importaciones de bajo costo provenientes

de países no miembros, son reemplazadas por importaciones de mayor costo provenientes de los países miembros, por el sólo hecho de que los aranceles son más bajos para éste último. Chile posee aranceles más bajos que los países miembros del bloque y la negociación con economías con aranceles más altos significaba, para ellos, peligroso e inadecuado. El instituto Libertad y Desarrollo sintetizaba de este modo la oposición de esta parte de la derecha chilena y la tecnocracia liberal al Acuerdo con el MERCOSUR: "Como en todo proceso de apertura, un acuerdo con el MERCOSUR va a significar que haya sectores ganadores y perdedores. Lo importante es que el beneficio sea mayor que el costo para la sociedad. Los estudios existentes muestran que ello ocurre con el MERCOSUR. Se requiere también y, a la brevedad posible, continuar rebajando unilateralmente el arancel chileno hasta alcanzar en un plazo no lejano un 5% de arancel uniforme".¹²

La suma de intereses y actores críticos les otorgaba una importante presencia en los medios y en el debate público. Desde el punto de vista institucional donde tenían más fuerza era en el Senado de la República, debido a la sobrerrepresentación de las regiones agrícolas y a la existencia de los llamados Senadores designados, la mayoría de los cuales habían sido figuras destacadas del régimen militar.

Con todo, la oposición del mundo agrícola fue la más fuerte, y la aceptación de una parte de sus demandas crucial para el acuerdo interno final.

3. Actores agrícolas: la rebelión de 1995

Articulación de un frente transversal de apoyo a la Agricultura

Desde mediados de 1995, con la llamada Movilización de San Carlos, considerara como un hito dentro de la historia de la Agricultura de los últimos 30 años, se vino articulando una demanda entre agricultores —grandes, medianos y pequeños— de los rubros tradicionales que exigían al país —y al gobierno— un trato especial y una política de protección y fomento de la Agricultura, basada en la necesidad que la ruralidad debiese seguir existiendo como un componente activo de la identidad y el desarrollo del país.

¹².Temas públicos LYD: Libre Comercio y MERCOSUR. N° 281 4/4/96

En el acto, donde se reunieron 25 mil personas de gremios empresariales y campesinos, se exigió definir reglas de juego para que la incorporación de Chile a los tratados de comercio internacional (especialmente el MERCOSUR, que se estaba negociando) no terminara con gran parte de la agricultura, y que la modernización del sector incluyera a todos sus componentes y regiones y no solo al empresariado agroexportador.¹³

Luego de la movilización de San Carlos, la directiva de la Sociedad Nacional de Agricultura, SNA, intensificó un fuerte trabajo de lobby junto a la totalidad de los partidos políticos y a las propias organizaciones campesinas.

De este modo, logró conformar una Comisión integrada por los presidentes de las Comisiones de Agricultura del Senado y de la Cámara de Diputados, por representantes de todos los partidos políticos con representación parlamentaria, y con representantes de la SNA y del MUCECH (Movimiento Unido de Campesinos y Etnias de Chile, agrupación de gremios campesinos). La comisión elaboró un documento titulado Agenda para el Desarrollo de la Agricultura y la Ruralidad Chilena.

Este documento se constituyó como una plataforma de consenso que hacía hincapié en los impedimentos estructurales para que la agricultura tradicional, la mediana y la pequeña se desarrollasen como sectores productivos relevantes dentro de la economía. Junto con ello, se enfatizaba que agricultura requiere un tratamiento especial, no sólo por los "rasgos estratégicos que conlleva, tales como la alimentación de la población, el poblamiento del territorio nacional y la salvaguardia del ambiente, sino porque todavía, a las puertas del siglo XXI, no existe un país que pueda prescindir de ella sin enfrentar costos irreparables de la más variada índole..."¹⁴.

El documento fue refrendado con la firma del Acta de Compromiso con la Agricultura Chilena. De este modo, el sector agrícola tradicional consiguió empoderarse como un actor en la negociación del

¹³. En Democratización y globalización: nuevos dilemas para la agricultura chilena y sus organizaciones rurales. Sergio Gómez. En ¿Una nueva ruralidad en América Latina?, Clocso, 2001

¹⁴.Ibid

MERCOSUR, a través de importantes apoyos políticos transversales y una plataforma de ideas para presionar por un tratamiento especial para la agricultura. Así, enfrenta 1996 y la fase final de la Asociación al MERCOSUR.

Negociación del sector agrícola con el Gobierno

Paralelamente a la definición de los detalles finales del acuerdo, sus anexos, las listas de desgravación progresiva, la definición de productos sensibles, salvaguardias y exenciones en conjunto con las partes interesadas, se desarrolló un complejo y extenso periodo de negociaciones con actores internos para conseguir la aprobación del Acuerdo mediante una serie de concesiones y protecciones exigidas por la agricultura tradicional y sus gremios, preocupados por los efectos del tratado en el sector, considerando el grado de desarrollo y fortalezas de los sectores agrícolas de Argentina y Brasil.

Conscientes los dirigentes agrícolas de que la asociación al MERCOSUR tenía sólidos y mayoritarios apoyos empresariales, y también políticos, diseñaron una estrategia basada en dos grandes líneas. Por una parte exigieron que los principales rubros de la agricultura tradicional fueran excepcionados del Acuerdo, y siguieran gozando indefinidamente de la protección del arancel general. De otra, la plataforma agrícola incluía la demanda de una política específica de protección y fomento productivo del sector que le permitiera enfrentar una competencia externa considerada desleal.

El Gobierno, en una primera fase, se comprometió con el objetivo de intentar la exclusión de la agricultura tradicional del área de libre comercio. Como hemos visto, no pudo conseguir ese objetivo, con lo que hubo de conformarse con un alargamiento de los plazos de desgravación, a costa de sacrificios equivalentes del sector agroexportador.

Fracasado el esfuerzo por sustraerse del Acuerdo, la política de las organizaciones agrícolas se desplazó con fuerza a las demandas por compensaciones y políticas específicas de fomento.

Al mismo tiempo, junto con mantener una activa movilización en todo el país la presión del sector agrícola se orientó crecientemente al Congreso Nacional, intentando condicionar la aprobación del Acuerdo al compromiso del Gobierno con un

programa concreto de compensaciones y fomento de la agricultura tradicional. Dicha demanda recogía también el apoyo de los parlamentarios de Gobierno que representaban a las regiones agrícolas tradicionales del centro y sur del país.

Los actores de la agricultura tradicional, repartidos desde las regiones V a la X, iniciaron una serie de movilizaciones en contra de negociaciones para la incorporación al MERCOSUR a lo largo 1996, entre marzo y septiembre.

A fines de marzo se realizaron asambleas de agricultores en las principales ciudades del Chile agrícola, desde Talca hasta Puerto Montt, con el objeto de planificar una "toma" de carreteras en 20 puntos para el día 28 de marzo. La idea era perturbar el tráfico en la principal carretera del país (Ruta N° 5) mediante una caravana de vehículos que asistía a un "funeral ficticio" de la agricultura del sur.

El movimiento se explicó por dos razones. En primer lugar, la falta de cumplimiento de un acuerdo al que el Ministro de Agricultura había llegado con los dirigentes empresariales, en el sentido de mantener listas de excepción.

En segundo lugar, por la forma en que se llevaron a cabo las negociaciones, caracterizadas, se afirmaba, por la falta de información, de participación y de transparencia. La reivindicación central nuevamente fue la defensa de la "ruralidad" y su papel identitario y de factor de desarrollo del país.

La SNA, al sentirse respaldada por parlamentarios de todo el espectro político (desde partidos de derechas como la UDI; hasta el gobernante Partido Socialista, de izquierda), intentó cambiar de escenario y llevar la discusión del acuerdo al Congreso Nacional. Luego de ser recibidos por el Presidente de la República, después de cuatro meses de haber solicitado la audiencia, la SNA logró que el Gobierno activara el funcionamiento de un Consejo Nacional de la Agricultura, con el objetivo de elaborar un plan de largo plazo para el desarrollo de la agricultura tradicional, vinculado a la incorporación del país al MERCOSUR, pero que lo trascendiera.

Con ello se creaban las condiciones para que en el debate parlamentario se construyeran los consensos que permitieron la aprobación del Acuerdo de asociación al MERCOSUR por una amplia mayoría.

Las movilizaciones impulsadas por las principales organizaciones de empresarios agrícolas a partir de 1995, y que contaron asimismo con el apoyo de las organizaciones campesinas, lograron en ese periodo que:

- todos los partidos políticos con participación parlamentaria en el ámbito nacional apoyaron programas de reconversión de la agricultura;
- el empresariado de otras ramas de la actividad económica, manteniendo sus posiciones

ampliamente favorables al acuerdo, los acompañara en sus demandas

- aumentara su capacidad de presión en el Congreso Nacional, que debió incorporar en la discusión del proyecto de acuerdo para la ratificación del Acuerdo las demandas, compensaciones y requerimientos de la Agricultura tradicional, entregando señales y negociando los términos de una política pública para el desarrollo de la agricultura a través de un amplio y considerable paquete económico para un periodo de 4 años.

V. EL DEBATE PARLAMENTARIO. LA NEGOCIACIÓN EN EL SENADO

1. La opción del Gobierno por el debate en el Parlamento

Diversos juristas, sobre todo al interior del Gobierno, sostuvieron que el Acuerdo con el MERCOSUR no requería constitucionalmente sanción parlamentaria. Se argumentaba que siendo un Acuerdo de Complementación Económica, suscrito bajo los términos de la ALADI que si había sido aprobada por el Legislativo de la época, bastaba su promulgación por parte del Presidente de la República.

No fue esa, sin embargo, la opción asumida por el Gobierno, dada la importancia decisiva del Acuerdo, el debate interno que había provocado y las resistencias que produjo en el Parlamento la interpretación constitucional de que este no requería de su aprobación. Tratándose de una piedra angular de su política internacional era indispensable someterse a los riesgos de un debate parlamentario que sabía complejo. Tal como lo señaló el Presidente de la República en su Mensaje al Congreso: "Se estimó política y jurídicamente conveniente someterlo a vuestra aprobación tanto por la envergadura de los compromisos contraídos, como por el hecho de que en la última ronda de negociaciones se adoptaron compromisos e instrumentos que modifican leyes internas".

El proyecto ingresó a la Cámara de Diputados el 17 de Julio de 1996 y, tras un intenso debate, fue aprobado por 76 votos a favor, 26 en contra y 3 abstenciones. El Gobierno pudo conseguir una holgada mayoría por cuanto en la Cámara la representación parlamentaria se ajusta, en lo fundamental, al mapa demográfico de un país mayoritariamente urbano. El peso en ella de los representantes de las regiones agrícolas tradicionales es claramente minoritario. La vehemencia con que fueron defendidos los intereses agrícolas y las visiones neoliberales de la apertura comercial, no se vieron reflejadas en la votación final. Distinta era la situación política en el Senado.

2. La discusión en el Senado

El Senado en 1996 estaba compuesto por 45 miembros. De ellos 21 pertenecían a la coalición de Gobierno comprometidos con el apoyo al Acuerdo;

16 a los Partidos de oposición, de los cuales 8 representaban a regiones de agricultura predominantemente tradicional y 8 eran Institucionales, todos ellos figuras destacadas del régimen de Pinochet. De los senadores gobiernistas cinco representaban zonas de agricultura tradicional.

Del interés provocado por el debate da cuenta el procedimiento adoptado para el trámite del proyecto. Para su discusión en particular se constituyó una denominada Comisión Unida, integrada por los miembros de cuatro de las Comisiones permanentes: Relaciones Exteriores, Hacienda, Economía y Agricultura. Un total de veinte senadores.

En las extensas sesiones de dicha Comisión participaron numerosos Ministros de Estado, encabezados por el titular de Relaciones Exteriores, así como los funcionarios de Gobierno que habían encabezado los equipos negociadores con sus contrapartes del MERCOSUR. Fueron, asimismo, invitados a exponer todos los sectores interesados en el asunto.

Se reprodujeron en la discusión el conjunto de críticas y observaciones al Acuerdo que hemos reseñado en las páginas precedentes.

Puesto en votación el proyecto, antes de su despacho al Plenario, este fue aprobado por diez votos a favor (9 de senadores de Gobierno y uno de oposición), cinco en contra (de parlamentarios de oposición) y cuatro abstenciones (principalmente de Institucionales). Un resultado, finalmente estrecho, que no garantizaba una votación holgada en el plenario, y que exponía al Gobierno a una derrota política de proporciones.

3. La negociación final: el Protocolo de apoyo al sector agrícola

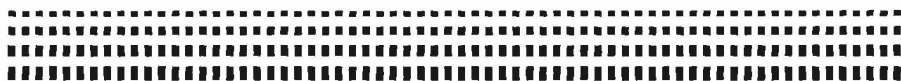
Luego de la votación de las Comisiones Unidas el Gobierno llegó a la conclusión de que su objetivo político de lograr un amplio apoyo del Congreso al Acuerdo de asociación con MERCOSUR requería asumir compromisos formales y específicos con el mundo agrícola. De lo contrario se exponía a un resultado incierto, o en el mejor de los casos estrecho. A ello lo impulsaban también parlamentarios del propio Gobierno que venían demandando

desde tiempo atrás políticas de fomento, tanto para la agricultura como para otros sectores productivos rezagados.

Se negoció de esta manera un Protocolo entre el Gobierno y el Senado mediante el cual el Ejecutivo se comprometía a desarrollar políticas de fomento agrícola, particularmente en las regiones de agricultura tradicional, que significaban un aumento sustantivo de la inversión pública en esta área. El Protocolo fijaba de manera taxativa los montos de la mayor inversión: 100 millones de dólares adicionales al año, de los cuales el Gobierno comprometía los correspondientes al resto de su gestión, 350 millones. Se establecían también mecanismos de consulta para determinar los programas específicos y las regiones que serían favorecidas por tales políticas. En todo caso la verificación del cumplimiento de los compromisos anuales se realizaría por parte del Congreso con ocasión de la discusión de las respectivas leyes del Presupuesto. Los montos compro-

metidos en este acuerdo eran básicamente los mismos que habían sido demandados por las organizaciones agrícolas en todo el proceso de movilizaciones anteriores. Sellado el acuerdo sobre la agricultura se garantizaba una amplia mayoría. El nacionalismo duro se sumó al voto favorable, sin insistir en su rechazo a la Cláusula Democrática que era constitutiva de la asociación al Bloque. El Gobierno realizó, además, un guiño a los la ortodoxia neoliberal asegurando, aunque sin asumir compromisos taxativos, que la política de acuerdos comerciales bi o multilaterales que se negociaran en el futuro, no excluían el propósito de disminuir en el futuro el arancel existente del 11%.

Finalmente el Acuerdo de Complementación Económica entre MERCOSUR y Chile fue aprobado en el Senado por 36 votos a favor, 3 en contra y una abstención. La política de regionalismo abierto patrocinada por los Gobiernos de la Concertación se convertía así en una política de Estado.





Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

ESTADO DEMOCRÁTICO:
CONSTRUCCION DE POLITICAS
DE ESTADO

Documento Técnico FLACSO

Autores:

Josette Altmann Borbón
y Francisco Rojas Aravena

ANEXOS



Este programa cuenta con la financiación de:



Las buenas ideas y las "buenas recetas" de políticas públicas no son suficientes para lograr los objetivos del desarrollo. El proceso de diseño, aprobación, ejecución y evaluación de las políticas públicas es también importante. La elaboración de políticas incluye una diversidad de actores que van desde la Presidencia, Senados, Congresos y partidos políticos, hasta sindicatos, académicos, expertos, grupos de la sociedad civil y grupos de empresarios. Todos interactúan en escenarios que contemplan espacios institucionales formales en los Consejos de Gobierno, los Senados y los Congresos, a espacios de interlocución informales o incluso a la presión que se ejerce desde las calles.

A pesar de que pueden compartir elementos comunes, en cada país y en cada temática, varían los actores clave, el papel que desempeñan, los incentivos, las características de los escenarios en que interactúan, y la naturaleza de las transacciones en las que se involucran. Lo anterior ayuda a explicar la variedad de experiencias de reformas - algunas exitosas, otras frustradas y otras que quedan a medio camino e incluso algunas fracasadas - que se han vivido en América Latina en las últimas décadas.

No existe una fórmula mágica que pueda aplicarse en la formulación de políticas públicas de igual manera en cualquier área o en la elaboración e implementación de las mismas. La eficacia y validez de las políticas dependerá de manera importante de su legitimidad. De allí que los procesos en que se discutan, aprueben y apliquen, así como en la medida en que procuren el bienestar de las mayorías, permitirá alcanzar dicha legitimidad y reforzar su respaldo social y político.

En un concepto de desarrollo sostenible, las políticas públicas en áreas como la producción, el crecimiento económico, la distribución equitativa de la riqueza, el progreso social, la inclusión, el combate

a la pobreza y la igualación de derechos, se sustentan ciertas características que inciden en la calidad de las políticas y son tan importantes como el contenido de las mismas. Una lista preliminar de características claves sugieren al menos seis que las políticas deben incluir: *estabilidad; adaptabilidad; coherencia y coordinación; calidad de implementación y ejecución; orientación hacia el interés colectivo; y eficiencia.*¹

Cabe recordar que los "estudios de casos" no se enseñan, no son closes o conferencias. Los estudios de casos son experiencias de aprendizaje. Es así como este manual del instructor se ordena de tal forma que permite debatir los conceptos centrales respecto a las políticas de Estado, resume y plantea las preguntas principales en relación con dos casos: Un caso de construcción de política de Estado: La Asociación de Chile en el MERCOSUR y Del Estado Benefactor al Mercado de Prestación de Servicios: La Reforma de la Salud en Colombia.

Dada la experiencia de los participantes en el primer curso del Programa Iberoamericano de Alto Gobierno celebrado en Asunción, Paraguay, los días 25 a 28 de octubre de 2011, se sugieren metodologías concretas y actividades específicas para *aprehender conjuntamente* a partir de sus propias experiencias y de los casos.

También se recomienda la lectura sobre cualquier aspecto de la Política, pues ello reforzará la comprensión de lo público. Se sugiere una amplia bibliográfica que contiene además de los estudios de caso específicos para el análisis de éstos, estudios de otros casos con riqueza empírica y textos de carácter histórico y de filosofía política.

1. Ernesto Stein y Mariano Tommasi (2006) La política de las políticas públicas. Antología curso Política y Gobierno de la Sede FLACSO-México, p. 396 y 397

TEMAS CONCEPTUALES

Política de Estado

Se entiende por políticas de Estado aquellas que buscan trascender el tiempo específico de cualquier gobierno en el poder.

Características de las Políticas de Estado:

- Reflejan el consenso de una sociedad en un momento determinado. Es decir, el acuerdo de gobierno, la oposición y de la sociedad civil y de poderes fácticos sobre un diseño de política pública.
- Es una política que va más allá del ciclo electoral y se busca que tenga permanencia de largo plazo.
- En el diseño de esta política participan la pluralidad de actores que le dan el soporte político.
- Expresan la voluntad política mayoritaria; lo que le otorga legitimidad.
- Normalmente este tipo de política se expresa en leyes o acuerdos legislativos, lo que presupone que su espacio natural sean los Congresos y los Senados en aquellos países bicamerales.
- También las comisiones técnicas que reúnen personeros del ejecutivo, parlamentarios, académicos y expertos en el tema de la política pública a tratar.
- Para la ejecución efectiva de estas políticas se debe contar con los recursos materiales, humanos y técnicos que la hagan sustentable.
- Reduce la politización y los enfrentamientos cotidianos que hacen a la política gubernamental y partidistas.
- Estas políticas se refieren a un grupo reducido de políticas públicas vinculadas a las estrategias centrales definidas para el desarrollo nacional.
- La definición de la política de Estado no inhibe el debate político, pero éste no se refiere a los

objetivos o metas a ser alcanzadas, más bien se refiere a las formas y cursos de acción específicas para alcanzarlos.

- Por lo general las políticas de Estado están relacionadas con la construcción y desarrollo de bienes públicos.

Bien Público

Se entiende por bienes públicos aquellos cuyo beneficio y goce pertenece a toda la sociedad sin distinciones. Un bien público por excelencia es el de la defensa nacional ya que en el acceso y goce del mismo corresponde al conjunto de la sociedad y solo puede ser brindado por el Estado.

Es un tipo de bienes muy especial que no son susceptibles de comprar ni vender en ningún mercado, puesto que tienen la característica de ser 'colectivos' y cuyo uso y disfrute puede llevarse a cabo por cualquier ciudadano(a) sin distinción, con independencia de que este deba respetar la jurisdicción aprobada al respecto para protegerlos.

En el caso de las políticas sociales, enmarcadas en una concepción de Estado de Bienestar, se busca el acceso del mayor número en materia de salud, educación, vivienda y trabajo. Se puede constatar un importante crecimiento de la cobertura y cierta universalización en el acceso a estos bienes públicos "imperfectos", aunque la calidad de las prestaciones varía de gran manera y se debate la frontera entre lo público y lo privado.

Formulación de Políticas y espacios institucionales de construcción de Políticas

Las políticas universales en torno a la educación, la salud, la seguridad social y la promoción del empleo son claves. La educación y el empleo son los dos principales mecanismos de inclusión social.² Los ingresos recibidos a través del empleo son los que más contribuyen con la disminución de la pobreza. El problema en este ámbito, es que a

2. CEPAL, (2007) Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile, CEPAL/AECI/SEGIB, p. 63.

partir de la crisis de los ochenta, se han dado importantes recortes presupuestarios en estas esferas. Se ha optado, en cambio, por políticas focalizadas de carácter asistencialista. Aunque cabe destacar que las políticas dirigidas hacia determinados grupos sí son necesarias, pues siempre habrá grupos en situaciones de mayor vulnerabilidad que otros.

Se deben complementar adecuadamente las políticas de corte universal con las políticas selectivas. La idea de la selectividad se desarrolla conforme se va superando la perspectiva del derrame como efecto subsidiario de la política económica sobre el campo de lo social. Se usa para diferenciarse de la política universal y de la idea de impacto puntual que acompaña a la idea de focalización. Antes separadas, ahora se busca que ambas políticas (universales y selectivas) sean parte de una misma estrategia, que permita que la acción de las políticas selectivas facilite el "enganche" de sus beneficiarios a las políticas universales.³

Esto tendrá consecuencias en el fortalecimiento del tejido social, en el fortalecimiento del capital social, y en la consolidación de valores como la solidaridad. También se deben aplicar políticas de respeto a la diversidad, con el fin de mejorar la convivencia democrática.

Todas las políticas implementadas deben ser intersectoriales e interinstitucionales con la participación de los gobiernos, las municipalidades, ONGs y organizaciones internacionales que tengan un estrecho vínculo con la cooperación comunitaria y para el desarrollo. Dichas políticas también deben tener como ejes la promoción de lo autogestión y la solidaridad comunitaria para que sus beneficiarios también sean actores activos en la búsqueda de su mayor bienestar socio-económico. Y finalmente lo más importante, las políticas deben tener un carácter de políticas de Estado. Independientemente de los cambios en el mando gubernamental, las políticas deben ser construidas en el largo plazo con una visión de proyecto país como guía.⁴

3. Rojas Aroveno, Francisco y Altmann, Josette. Coord. (2009) "Efectos sociales de la crisis financiera en América Latina y el Caribe". Documentos sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática. San José, Costa Rica, FLACSO/AECID, p. 27. Disponible en: www.flacso.org

4. Altmann Borbón, Josette (2011) Desarrollo: medio y fin para la democracia. Documento preparado para el

Construcción de una agenda estratégica nacional

Las políticas de Estado son claves para avanzar hacia el desarrollo. Estas generan mejores capacidades de gobernabilidad democrática. La base esencial de las políticas de Estado como hemos señalado están fundadas en una alianza social y política, capaz de darle sustento, viabilidad y permanencia al proceso de cambio. Esto significa que la visión establecida sobre el tipo de cambios que es necesario efectuar y las metas que se quieren alcanzar se deben transformar en una acción convergente de los distintos actores. De allí que es esencial que estos logren conformar un diagnóstico compartido, establecer las principales prioridades, identificar las áreas fundamentales y definir el tipo de políticas públicas que se requieren. Lo anterior significa definir el financiamiento, los recursos humanos y materiales para alcanzarlo. También es necesario establecer un proceso de seguimiento y evaluación capaz de informar a lo largo del proceso y que permita generar un proceso continuo de retroalimentación. Todo lo anterior se tiende a expresar en una agenda estratégica nacional⁵.

No solo es necesario concordar una agenda estratégica sino que es necesario construir una institucionalidad específica que la soporte. En esta institucionalidad se expresarán de distinta forma la calidad de las instituciones públicas, los grados de participación política y social de los actores, el nivel de representatividad y de legitimidad de estos, en especial de los partidos políticos, y distintos arreglos institucionales que vinculan las relaciones entre los poderes del Estado.

La forma en que se organicen y se concerté los acuerdos en una coalición muy amplia, plural, de distintos actores que logran concordar prioridades estratégicas coherentes es el primer paso para alcanzar resultados exitosos.

El establecimiento de instituciones de diálogo social, con participación de gobiernos, parlamento e

Seminario Teórico sobre Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina. FLACSO-Argentina, Buenos Aires, 24 y 25 de febrero

5. García Hurtado, Álvaro (2010) Construcción de una agenda estratégica nacional: Instituciones claves. Documento FLACSO AECID

instituciones de la sociedad civil es esencial en la generación de los consensos estratégicos. Desde la perspectiva institucional para avanzar en este campo se requiere establecer una institucionalidad que a la vez que fortalece la gobernabilidad democrática, genera oportunidades para el desarrollo de políticas públicas con carácter de estado. Entre estas instituciones, destaca Álvaro García, se encuentran la conformación de un centro estratégico gubernamental; una institución para el diálogo social y finalmente una institución de soporte a la acción parlamentaria y de los partidos políticos.

La conformación de un centro estratégico gubernamental posibilita orientar el trabajo que realizan las oficinas de planificación y de las presidencias de la república en torno a la priorización de los objetivos estratégicos, la conceptualización, implementación y coordinación de las políticas públicas con carácter integral, y finalmente establecer un grado de focalización significativo en las áreas definidas como prioritarias.

En relación con el desarrollo de consejos económicos y sociales es fundamental proveer apoyo técnico y asistencia capaz de proveer un mejor y más amplio diálogo que apunte a la resolución de las diferencias y conflictos. De igual forma, proveer herramientas técnicas para un diagnóstico efectivo y su proyección en escenarios prospectivos. Finalmente, proveer la identificación de áreas prioritarias. Todo lo anterior en un contexto decreciente, transparencia y amplia difusión.

En lo referido a las arenas de vinculación estrictamente políticas, principalmente parlamentos y partidos políticos, constituye un núcleo fundamental al cual se le debe prestar atención en la construcción

de la agenda estratégica nacional. Involucrar a los parlamentos es esencial dado que los marcos legales se constituyen en un punto neurálgico del proceso de reformas y la construcción de acuerdos legislativos se transforma en un elemento dinamizador en el desarrollo de las políticas de Estado. De allí que fortalecer las capacidades de asesoría de los Congresos, así como las capacidades conceptuales y de corrección sobre leyes que definen implementación es esencial.

El establecimiento, por lo tanto, de un programa o de una agenda estratégica nacional requiere de un diseño capaz de desarrollar actividades simultáneas que institucionalicen el Centro Estratégico Gubernamental con un estrecho vínculo con los parlamentos y con una institución que posibilite el diálogo político y social con un grupo cada vez más amplio de actores. La práctica, el debate y la rutina del trabajo mancomunado permitirán mayor legitimidad, mayor apoyo y el desarrollo y el fortalecimiento de una institucionalidad capaz de alcanzar las metas comúnmente diseñadas y con caminos establecidos de común acuerdo para su implementación.

Desde esta perspectiva la conformación de políticas de Estado y la construcción de bienes públicos requiere de un proceso de construcción y de concertación de una agenda estratégica nacional como un aspecto esencial en esta materia.

En los casos que se analizan algunos elementos señalados en la construcción de la agenda como en los acuerdos al interior del sistema político con un rol creciente de los parlamentos se expresa con fuerza y es posible identificar elementos organizadores para recoger experiencias concretas a partir de ellos.

RESUMEN DE LOS CASOS

Caso del Acuerdo de Chile – MERCOSUR

La reinserción internacional de Chile

Luego del Golpe militar de 1973, Chile fue aislado internacionalmente. Quedó en una situación similar a la Sud Africana, con el *apartheid*, o la de Israel. Dado este contexto político buscó una inserción económica sobre la base de una política unilateral de baja de aranceles.

La transición chilena a la democracia fue concomitante con el fin de la Guerra Fría, con los avances de la tercera ola democrática, y con el fin de la guerra en Centroamérica.

Esta situación de aislamiento internacional, se prolongó hasta que asumió el gobierno democrático de transición con Patricio Aylwin. El objetivo central que se propuso, en materia de política exterior fue “reinsertar a Chile en el lugar que históricamente se había ganado en la comunidad internacional”.

Con este propósito se definieron seis metas específicas:

1. Recuperar la presencia internacional de Chile, mediante una acción realista que se inspire en valores y principios con énfasis en la defensa de los Derechos humanos.
2. Universalizar las relaciones diplomáticas, en sus aspectos políticos, económicos, sociales y culturales. (Recuérdese que todos los países del “campo socialista” habían roto sus relaciones diplomáticas, también México y los países de Europa occidental habían bajado el nivel de sus representaciones)
3. impulsar la integración económica y concertación política con América Latina.
4. Desarrollar una política económica externa abierta y moderna que nos vincule con los núcleos dinámicos de crecimiento e innovación tecnológica.
5. Fomentar las relaciones de cooperación y entendimiento con los países en desarrollo; y

6. reforzar los Organismos Internacionales y la participación de Chile en sus iniciativas.

El nuevo contexto internacional regional y mundial favoreció el logro de estos objetivos. Chile se incorporó al Grupo de Río, fue reincorporado como miembro del Parlamento Latinoamericano, Parlatino, se privilegió la política vecinal y se avanzó de forma decidida en la resolución de los problemas limítrofes con Argentina. Fueron resueltas la totalidad de contenciosos. Estas gestiones fueron iniciadas por P. Aylwin y continuadas por E Frei, y ambas con C. Menem. Con ello se superaron litigios del siglo XIX, que abrieron las puertas a nuevas relaciones para el siglo XXI.

Las relaciones con Estados Unidos fueron normalizadas. Ello se reflejó en las visitas de ambos presidentes a Washington y Santiago.

La política exterior en la esencial fue, en el período de P Aylwin, una política nacional, de estado, de carácter supra partidario. Además se reconocía que las acciones y el protagonismo que Chile pudiese expresar sólo sería el resultado de una acción concertada con los países de la región u otros extra-regionales. En el período se suscribieron acuerdos tendientes a la libre circulación de bienes y servicios con Argentina, México, Venezuela y se avanzó con Bolivia. En el accionar de la política exterior se caracterizó por una alta coordinación con el sector privado.

Para las elecciones presidenciales del mes de diciembre de 1993, en las que triunfó Eduardo Frei, con un 58% de los votos, su programa de gobierno, “Para los nuevos tiempos” definió en su sección séptima, 3 objetivos centrales:

1. El desarrollo de una política económica internacional que mantenga y fortalezca la apertura externa, sirva de apoyo al crecimiento y proteja nuestra autonomía nacional.
2. el fortalecimiento de la democracia y el impulso a la integración y la cooperación regional y subregional en América Latina.
3. La contribución a la creación de un orden internacional seguro y estable.

En lo que respecta a la región en lo económico señala que Chile se guía por el regionalismo abierto, que se integra al mundo, no para formar bloques.

Para ello indica en el numeral 13, que “mantendremos el enfoque bilateral de negociación, a través de agendas diferenciadas para cada país o subregión. Pero también orientaremos esfuerzos hacia la consolidación de fórmulas multilaterales, utilizando la profundización del bilateralismo para avanzar”.

En relación con el MERCOSUR, se indicaba en el punto 16. “Chile no se plantea, por el momento, el ingreso al MERCOSUR; pero si una vinculación inteligente y cuidadosa, capaz de amparar los significativos flujos de comercio e inversiones en un esquema estable y no discriminatorio. Esa asociación especial, unida a los acuerdos con México, Venezuela, Bolivia y Colombia, deben convertir a Chile en un eje importante en la integración de América Latina”.

Hacia el año 1995, luego de la Cumbre de las Américas celebrada en diciembre de 1994, se indicó que Chile sería el 4º país en ingresar al NAFTA. En ese año Chile ingresó al APEC. La diplomacia presidencial adquiría cada vez mayor relevancia en el contexto del multilateralismo. En breve 1995, fue un año de negociaciones con los grandes bloques incluidos Estados Unidos, la Unión Europea y MERCOSUR.

Chile asociándose al MERCOSUR

Chile no aceptó la invitación del MERCOSUR para ser miembro pleno de este bloque subregional. Se consideraba que el arancel externo común era una traba y un retroceso para el país, por un lado; y por el otro, se percibían debilidades en las 2 principales economías del bloque. Si bien en el programa de gobierno se descarta la incorporación, se dejaba abierto un espacio para una forma de asociación.

El programa político de la Administración Frei buscó mantener la trayectoria del interés central global era por un lado afianzar y consolidar la democracia y su gobernabilidad en la región, por un lado. Por el otro, era zanjar toda diferencia y contencioso con Argentina, clave para la estabilidad del Cono Sur y de Suramérica.

Los equipos técnicos de Cancillería y de la Dirección General Económica ganaban en experiencia con las diferentes negociaciones bilaterales que se desarrollaban con diversos bloques y países. Fue así como se suscribieron acuerdos con la Unión Europea. Con Canadá fue el primer país con el cual se incluyeron cláusulas medioambientales, normas referidas al ingreso de capitales y un fuerte énfasis en servicios. En forma paralela se desarrollaban negociaciones con Estados Unidos. Todo esto junto al ingreso al APEC, generaba un espectro amplio de inserción internacional.

Las definiciones sobre las relaciones con el MERCOSUR se vieron aceleradas por que vencían las preferencias suscritas en el contexto de la ALADI. El Mercado Común del Sur era un mercado cercano, conocido, donde se envían productos con mayor valor agregado. Su fortalecimiento implicaba una mayor interdependencia en la infraestructura física y en un proceso de mayor integración regional. Sin embargo, el condicionamiento de tiempo presionaba a los negociadores. Se generaban restricciones y limitaciones en las opciones a proponer en la mesa de negociación, en donde lo que se requería era no incorporarse y generar un acuerdo de asociación y que este permitiese excluir sectores de la agricultura tradicional. Las restricciones de tiempo colocaban limitaciones serias en el caso de no llegarse a un acuerdo.

La negociación con el MERCOSUR: Proceso internacional y el proceso doméstico en Chile

Las negociaciones internacionales se caracterizan por su complejidad. Por un lado, está la negociación entre gobiernos / estados; y por otra, la negociación que cada parte debe hacer con su “frente interno”. El balance entre ambas es crucial para la estabilidad de los acuerdos y para estructurar un acuerdo que posibilite satisfacer de la mejor manera los intereses de los diferentes actores.

En el caso de la negociación no solo estaban involucrados aspectos económico comerciales, también lo estaba intereses políticos de gran significación, así como otros de gran simbolismo. Era preciso concordar en un “paquete” que fuese capaz de incluir temas de comercio, inversiones, cuotas, ampliación de comercio, etc, junto con aspectos netamente políticos como los relativos a la cláusula democrática y la promoción de la paz. Fue una

negociación compleja, se logró que de la adhesión se aceptase la fórmula de asociación. Finalmente dio sus resultados el 25 de julio 1996, en San Luis, Argentina.

En este proceso se requirió mirar en detalle el cómo pasar de la adhesión a la asociación; el tratamiento que se le daría a las áreas sensibles, en especial al sector agrícola. Promover la exclusión de ciertas áreas (como el tema de la agricultura tradicional) o bien generar posposiciones importantes para su entrada en vigencia, o establecer "cuotas" y/o aranceles diferenciados. Sobre este conjunto de aspectos presionaban los actores domésticos involucrados (agricultura tradicional); los que fueran adquiriendo cada vez mayor peso, sintonía y significado. Esta coalición tuvo una gran incidencia en las decisiones sobre esta materia. El tema sirvió para sentar las bases para otras negociaciones.

Los actores domésticos chilenos se organizaron en torno a 2 grandes bloques:

1. Los que, por una parte, apoyaban un acuerdo como parte de un amplio proceso de modernización, que incluía los grandes empresarios, a la coalición política de gobierno, a académicos y a amplios sectores que percibían que este acuerdo podía reducir costos de productos básicos y ampliar las exportaciones de las Pymes.
2. Los que por otra, apoyan o tenían una mirada similar a los de la agricultura tradicional. Estos atrajeron a sectores ligados a las concepciones del neoliberalismo y la tecnocracia que apoyaba el "consenso de Washington", junto con sectores nacionalistas. Era una coalición amplia, pero si posibilidades de transformarse en una opción de poder efectiva, pero sí de acotar, condicionar y presionar a las autoridades de la administración. Ello porque lograron ligar sus reivindicaciones con una "cierta identidad" del país. Una coalición de esta envergadura y con un fuerte apoyo en el sector rural tradicional podría tener consecuencias lectorales, en un sistema electoral binominal y con una sobre representación agraria en el Senado. Las demostraciones de fuerza fueron muy importantes. Las grandes concentraciones y cortes de rutas tuvieron un gran impacto en el país.

Ello en una sociedad altamente sensibilizada ante los conflictos, por lo que buscaba desactivarlos lo más rápido posible.

El gobierno decidió que el Acuerdo fuese ratificado por el Congreso; aunque los Acuerdos Económicos que se suscribieran bajo el acuerdo de la ALADI se considerasen que no lo requería.

El tema quedó radicado en el Congreso. Allí se situó el debate. Una Comisión con alta representación de las diferentes sectores definió la agenda de negociación, una "agenda para el desarrollo agrícola". A partir de ella se construyó una opción de solución, por medio de la cual se elaboró un Acta de Compromisos con la Agricultura. En esta se establecieron importantes compensaciones, así como políticas de fomento al sector agrario tradicional, lo que significaba una importante transferencia de recursos a este sector en el período de posposición de la implementación del Acuerdo de Asociación para este sector.

Lo anterior significó que la presión y el espacio de resolución quedaron radicados en el Congreso, en especial en el Senado, dado que allí se expresaba de manera transversal una sobre representación del sector agrario. En el Senado están representadas cada una de las regiones geográficas del país, con 2 senadores por cada una, con un sistema binominal. Por ello las circunscripciones agrícolas tenían un fuerte peso. Y en donde 8 senadores designados/institucionales se unían a los 21 de gobierno y los 16 de oposición, para conformar un senado de 45 miembros.

En la cámara de diputados compuesta de 120 miembros con una fuerte composición urbana del electorado. Allí la mayoría de la coalición de gobierno era clara. Ello se reflejó en una fuerte mayoría de 76 votos a favor, 26 en contra y 3 abstenciones.

En el Senado una Comisión que tenía 20 miembros – casi un 50% de él. En la votación el acuerdo obtuvo una aprobación por estrecho margen. Ello llevó a establecer de manera formal mayores compensaciones, expresadas en mas inversión pública, 100 millones de US\$ al año. La verificación de los acuerdos quedó radicada en el Congreso. Adicionalmente, el gobierno señaló que se mantendría la apertura unilateral.

Finalmente, se aprobó por 36 votos a favor, 3 en contra y 1 abstención; mas 4 pareos (ausencia de parlamentarios que compensaban sus posturas)

Todo este proceso permitió sistematizar los conocimientos y experiencias y se generó un proceso de construcción de políticas de Estado. Esta experiencia fue fundamental para la aprobación de otros acuerdos comerciales. Cabe destacar que el Acuerdo de Libre Comercio con China fue aprobado en forma unánime.

Caso de la reforma de salud en Colombia

El desarrollo social de Colombia puede identificar al menos dos características a través de su historia. La primera referida a su tardía evolución hacia una verdadera política social, entendida ésta no como acciones puntuales hacia sectores que siempre han estado en la agenda pública como la educación, la salud, etc., sino como el conjunto de estrategias que buscan desarrollar una política económica distributiva cuyos beneficios del desarrollo lleguen a toda la población, en especial a la más vulnerable. La segunda, más generalizada en América Latina, es la inestabilidad de los avances sociales que termina con un lento e insatisfactorio progreso de indicadores como los referidos a los tipos de pobreza y la inequidad medida por los grados de concentración del ingreso (índice de Gini).

El panorama social de Colombia en la actualidad se puede definir como “un conjunto de seis países” con profundas diferencias en grados de desarrollo, en niveles de pobreza, de capacidad institucional, en número de habitantes y densidad de la población (la zona central y la mayor parte de ciudades intermedias que generan alrededor del 73% de PIB nacional y tiene el 60% de la población, con el ingreso per cápita de sus habitantes 2 o 3 veces mayor que el de las otras regiones; la zona del Pacífico y la Amazorinoquía realmente rezagadas; y la región Caribe y la Nororiental donde se encuentra el desarrollo minero). No existe una efectiva movilidad social generada por el vínculo entre crecimiento económico e incorporación de sectores de poblaciones tradicionalmente marginadas.

El tema de fondo en este caso es el paso de un Estado Benefactor a un mercado prestador de servi-

cios, ejemplificado por la reforma al sistema de salud en la Ley 100, girada en 1993, y cuyo objetivo fundamental era lograr la cobertura universal en una década a través de dos regímenes:

1. El **contributivo**, para los que tienen capacidad de aportar a la seguridad social vía trabajo o ingresos independientes y que tomó el esquema del Instituto del Seguro Social de Colombia con cambios como el alza de cotizaciones para la cobertura familiar pagados por el trabajador (de 8% a 12%) cuatro puntos pagados por el trabajador y ocho por el patrono.
2. El **subsidiado**, para quienes no tiene capacidad y a los que el Estado debe financiar parcial o totalmente el valor de seguro obligatorio. Este régimen contempla a los trabajadores informales y a los pobres.

Los sectores con mayores beneficios quedaron fuera de la reforma. Entre ellos, la estatal empresa de petróleos, el de los maestros y las Fuerzas Armadas. El elemento financiero pensado para subvencionar esta reforma fue el cálculo especulativo de que el régimen contributivo asociado a la fuerza laboral formal crecería rápidamente y de manera garantizada, lo que permitiría la sostenibilidad del subsidio. En todo este proceso, los hospitales públicos tenían que seguir asumiendo la demanda de aquellos no cubiertos gracias a los mecanismos de la acción de tutela y las acciones populares y de grupo establecidos en la Constitución de 1991.

El resultado fue el vaciamiento y la crisis del sistema de salud. La cobertura creció pero no en la dirección esperada. El régimen subsidiado creció entre 2003 y 2009 un 203%, mientras que el contributivo sólo el 31%. Para la autora es así como “una decisión positiva como universalizar el acceso a la salud, se convierte en el principio del descalabro del sistema”.

El caso plantea la relación entre lo público y lo privado en términos de la prestación de servicios en una política pública. Plantea como Colombia “cambia su modelo a un esquema de mercado en servicios sociales replanteando el papel del Estado y el del sector privado, así como el debate de fondo de partir de la comprensión de lo que significa lo público y lo privado y lo que implica cambiar los roles de unos y otros. Hace énfasis en no aceptar que el objetivo de la

verdadera universalidad de una salud equitativa, solo puede ser posible cuando se financia, en buena parte, con recursos de impuestos generales.”

Una buena manera de describir lo que sucede con las políticas sociales, no solo de Colombia, también en la mayoría de los países latinoamericanos, es la que señala José Antonio Ocampo⁶ al hacer referencia al debate público existente ya desde los años ochenta sobre las dos concepciones de la política social *Focalización vs Universalización*.

La primera referida al énfasis en la focalización de subsidios del Estado hacia sectores de la población (las ahora afamadas transferencias condicionadas) donde prevalece en muchos casos los esquemas público-privados para la oferta de prestación de servicios. Este tipo de política se reduce a prestar atención vía subsidios a las poblaciones más pobres, lo que alivia sin duda alivia la pobreza, pero no rompe el círculo de la pobreza, ni tampoco logra la equidad. Además en muchos casos la focalización termina por obviar otros sectores como las clases medias y por lo general no son sostenibles económicamente en el largo plazo.

La segunda resalta la necesidad de cimentar la política social en los principios de universalidad y solidaridad, donde el Estado es el proveedor principal. La política social no puede estar en aislamiento ni subordinación a la política económica. El desarrollo social no debe ser visto como residual al desarrollo económico. A través de las políticas sociales se debe potenciar el capital social y el capital humano. Asimismo, se requiere una correcta articulación entre las políticas universales y las políticas selectivas.

El carácter democrático de Colombia quedó reforzado en la nueva Constitución de 1991 que la

⁶Ocampo, José Antonio [2010] *Universalidad y política Social en Políticas Sociales para Promover la Ciudadanía y Cohesión Social*. CAF. Panamericana Firms e Impresos. Bogotá, p.21

define como un “Estado Social de Derecho”. En el estudio de caso sin embargo, se hace evidente la debilidad del sistema político colombiano, donde un *hiperpresidencialismo* se ha venido fortaleciendo en las últimas décadas, debilitando significativamente el poder legislativo, donde la formación de leyes que no iniciativa del gobierno difícilmente tiene posibilidades de aprobarse.

Existe un claro vacío en el debate político, cuyo principal problema se plasma en una relación de clientelismo entre congresistas y el ejecutivo señalado por la autora como “repartición de cuotas”. Ello genera una dinámica de negociación individual entre congresistas y el ejecutivo. Los consensos políticos cuando se dan son generados por la Unidad Nacional y una sociedad civil atomizada.

Igual de grave es el debilitamiento de los partidos políticos, no reconocido por algunos sectores que priorizan al mercado y al sector privado en un país que actualmente está creciendo al 5% por encima de su tasa histórica.

El desafío en este contexto, no solo para Colombia, también para América Latina, es que en un contexto de crecimiento económico se generan ciertas expectativas de bienestar en la población, pero si el bienestar no alcanza a todos los miembros de la sociedad, el resultado es un sentimiento generalizado de injusticia social. La sensación de injusticia que provocan los altos índices de inequidad inevitablemente genera conflicto, violencia e inseguridad para el conjunto de la población, mina la credibilidad de los gobiernos y sus instituciones, y debilita las bases de la democracia, la gobernanza y el Estado de Derecho.⁷

⁷ Altmann, Josette (2009) “Introducción: Sin cohesión social, el desarrollo y la integración no tienen sentido.” En: Altmann, Josette. Comp. *Cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica*. San José, Costa Rica, FLACSO/Fundación Carolina, p. 14.

PREGUNTAS CENTRALES DE LOS CASOS QUE MOTIVEN LA DISCUSIÓN

Para ambos casos

- ¿Cuál es el rol del consenso en la construcción de políticas y bienes públicos? ¿Es esencial el consenso (unanimidad) o la mayoría sirve para establecer la política?
- Considerando los costos, beneficios y tiempo involucrados en la formulación e implementación de políticas, ¿qué es más conveniente: enfatizar políticas de Estado o políticas de gobierno?
- ¿Es importante que exista un contrapeso en las relaciones de poder a través de partidos políticos y medios de comunicación con grados de independencia frente a las políticas gubernamentales? Lo anterior cómo se expresa en las políticas estatales.
- En regímenes presidenciales como los latinoamericanos ¿cuándo se expresa la importancia de los congresos/parlamentos?
- En la construcción del "interés nacional" a partir de representación política y representación corporativa en regímenes presidenciales, ¿cuál tiene la primacía?
- ¿Dónde (lugar) se establece la negociación, en la presidencia o en el congreso?

Caso del Acuerdo de Chile - MERCOSUR

- ¿Chile debió haber insistido en la política de apertura unilateral?
- ¿En el caso de los vínculos con los países del MERCOSUR pudo haber insistido en la bilateralidad?
- ¿Chile debió haber buscado el pleno ingreso al MERCOSUR?
- ¿Qué ventajas y oportunidades brinda el regionalismo abierto?
- ¿Fue acertado llevar la ratificación del acuerdo al Senado o debió considerársele como ya ratificado?

- ¿En esta negociación hubo ganadores y perdedores?
- ¿Qué otras opciones tenía Chile en la coyuntura de mediados de los noventa respecto al MERCOSUR?

Caso de la reforma de salud en Colombia

- ¿El traspaso de competencias estatales y de fondos al sector privado debe ser tarea única del gobierno o requiere la participación de más actores?
- ¿A quién le corresponde la tarea de control y rendición de cuentas (*accountability*)?
- ¿Cuál es el espacio institucional en Colombia donde se construye el consenso sobre políticas de Estado en la actualidad? ¿Son espacios formales o informales?
- ¿Dónde están radicadas las resistencias para volver a un "Estado Social de Derechos" en Colombia?
- ¿Qué consecuencias en el ámbito de la salud ha tenido en Colombia la primacía del sector privado en la prestación y calidad de los servicios?
- ¿Es posible conciliar en Colombia el mandato constitucional de un "Estado Social de Derecho" con un modelo económico que prioriza el mercado por sobre el Estado?
- ¿Es posible conciliar las expectativas de la población con un marco de decisiones en donde los equilibrios macroeconómicos priman por sobre las promesas de la oferta electoral?
- ¿En la contradicción entre derechos constitucionales y las prácticas de mercado, cuál es el rol del Sistema Judicial?
- ¿Existe en Colombia tensión entre conocimiento y política? Formas en las que se expresa y mecanismos de resolución de la tensión.
- ¿Dónde debería surgir para Colombia el conocimiento y los diagnósticos de la situación social?

■ TRABAJANDO JUNTOS SOBRE EL PROBLEMA

- Proceso de pensamiento analítico, una herramienta diseñada por Roger Fisher
 1. ¿Qué está mal?
 2. Diagnostico general
 3. Enfoques globales (soluciones)
 4. Ideas de acción
- Aprendiendo a trabajar juntos generando nuevas ideas: *brainstorming*.
- Los conflictos entre seres humanos son conflictos de significados.

LECCIONES APRENDIDAS

Hiperpresidencialismo. Las reglas democráticas

En el contexto regional los sistemas políticos muestran una fuerte tendencia a reforzar las capacidades de poder de los presidentes. Esto tiene distinto tipo de consecuencias, siendo una de las principales la desestructuración del sistema de partidos, con lo cual se incrementan las oportunidades para el desarrollo de políticas clientelares que refuerza la tendencia señalada. La constatación de este fenómeno explica la vulnerabilidad del ejercicio democrático y la dificultad para constituir opciones que puedan acompañar el proceso político generando fiscalización sin obstrucción y posibilitando en los casos en que se alcanzan consensos nacionales el desarrollo de políticas de Estado. El peso del hiperpresidencialismo está conllevando en muchos casos a la ruptura de las reglas democráticas promoviendo procesos de reelección permanentes con lo cual se vulnera las posibilidades de alternancia en el ejercicio del poder.

La importancia de las reglas del juego. Espacios institucionales

En los sistemas democráticos el cumplimiento de las reglas para fijar normas es fundamental. De allí que los espacios institucionales donde se debaten, diseñan, formulan y establecen acuerdos es crucial tanto en la legitimidad de ellos, como en la factibilidad de cumplir con los compromisos establecidos.

En situaciones de empate político, de tensiones en la gobernabilidad democrática los Congresos tienden a incrementar su rol. Este se ve disminuido e incluso anulado en situaciones de hiperpresidencialismo, en donde incluso los Congresos resignan sus potestades a favor de la presidencia.

Legitimidad de las políticas públicas. Accountability

El crecimiento económico es una condición necesaria, pero no es el único factor en el desarrollo. La historia de América Latina ha evidenciado la necesidad de lograr de manera complementaria el desarrollo económico, el crecimiento y la productividad con el desarrollo social, la distribución de la riqueza y un mercado laboral con justicia social. Ello logra

legitimar las acciones del Estado en aras de buscar el bienestar del mayor número.

Además de funcionar como un sistema de frenos y contrapesos con respecto a otras instituciones gubernamentales, los órganos de rendición de cuentas potencian una mayor participación de la sociedad civil al exigir de esta una actitud de vigilancia con respecto a las autoridades públicas. También contribuyen con la gobernabilidad a través de la promoción de la transparencia en las instituciones públicas, actuando como frenos a los abusos del poder y de la fuerza y monitoreando las acciones de corrupción. Además, ayudan con la generación de confianza, pues brindan suficientes mecanismos para probar la fiabilidad o no de confiar en determinada institución.

La construcción de políticas públicas, sea de Estado o de gobierno, significan un proceso decisorio, es decir, un proceso de negociación

Todo proceso decisorio es un proceso de negociación. Mientras más compleja sea la política que se quiere implementar más actores será necesario involucrar. Uno de los problemas más comunes en el fracaso de las políticas es que son rechazadas por falta de información, información distorsionada, ausencia de consultas y baja participación de agentes y actores que sienten que sus intereses no han sido considerados. El proceso de negociación debe buscar satisfacer de la mejor manera el conjunto de intereses involucrados si se quiere un proceso con legitimidad, permanencia, estabilidad, con compromisos que no sean cuestionados y que permita una relación estable con los actores y agentes una vez concluida la negociación y establecidas las decisiones.

Conocimiento y política

Todo proceso decisorio requiere de un diagnóstico certero. Lo normal es la información en estos procesos sea fragmentaria y no recoja un diagnóstico adecuado. Los tiempos que demandan muchas decisiones superan los tiempos de investigación académica y científica. De allí que el establecer formas adecuadas de sistematización de la información existente, sin sesgos, posibilita mirar de mejor manera las opciones en el proceso decisorio.

Tiempo y política

Las decisiones complejas demandan más tiempo y requieren un mayor tiempo para ser diseñadas y establecidas, así como para el diagnóstico, en el diseño y en su implementación. Las políticas públicas y en especial las políticas de Estado que

buscan recoger el "interés nacional" demandan un esfuerzo mayor para conciliar intereses. En general requieren una gradualidad. En todo caso el tiempo tiene una alta varianza en los procesos decisorios, lo que reafirma que también éste a igual que el conocimiento es una construcción social.

BIBLIOGRAFÍA SUGERIDA PARA LOS ESTUDIOS DE CASO

- Altmann, Josette (Comp) (2009) *Cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica*. San José, Costa Rica, FLACSO/Fundación Carolina.
- Altmann, Josette, et al. (Coords) (2011) *América Latina y el Caribe: Perspectivas de Desarrollo y Coincidencias para la Transformación del Estado*. San José, Costa Rica, FLACSO/AECID/SEGIB.
- Alston, Lee J., Marcus André Melo, Bernardo Mueller y Carlos Pereira (2006), *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil*, Documento de trabajo núm. R-509, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=R-509.
- Aninat, Cristóbal, John Landregan, Patricio Navia y Joaquín Vial (2006), *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Chile*, Documento de trabajo núm. 521, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=R-521.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2006), *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*, Washington, BID, <http://www.iadb.org/res/ip/es/2006/index.cfm?Language=Spanish>.
- Banco Mundial (varios años), *World Development Indicators*, Washington, Banco Mundial, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20398986~menuPK:64133163~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>
- Bañón, Rafael y Ernesto Castillo (Comps) (1997) *El análisis de las políticas públicas*. Madrid, Editorial Alianza.
- Bergara, Mario, Daniel Buquet, Daniel Chasquetti, Adolfo Garcé, Juan Andrés
- Moraes y Rubén Tansini (2006), *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: The Case of Uruguay*, Documento de trabajo núm. R-510, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=R-510
- Cárdenas, Mauricio, Roberto Junguito y Mónica Pachón (2006), *Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution*, Documento de trabajo núm. R-508, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=R-508.
- CEPAL (2007) *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile, CEPAL/AECI/SEGIB.
- Fernandois, Joaquín; Rojas Aravena, Francisco. "La inserción internacional de Chile". *Cono Sur*. Vol. 10. No. 1. 1991. pp. 1-6
- García Hurtado, Álvaro. *Construcción de una Agenda Estratégica Nacional: instituciones claves*. Documentos sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática. San José, Costa Rica, FLACSO/AECID.
- González, Rosa Amelia, Francisco Monaldi, Michael Penfold y Richard Obuchi (2006), *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Venezuela*, Documento de trabajo núm. R-507, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=R-507.
- Jones, Mark P. (2005), "The Role of Parties and Party Systems in the Policymaking Process", trabajo preparado para el Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, del 28 de febrero al 2 de marzo.
- Lehoucq, Fabrice (2005), "Policymaking, Parties, and Institutions in Democratic Costa Rica", trabajo preparado para el Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, del 28 de febrero al 2 de marzo.

- Lehoucq, Fabrice, Francisco Aparicio, Allyson Benion, Benito Nacif y Gabriel Negretto (2005), *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Mexico*, Documento de trabajo núm. R-512, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=R-512.
- Lindlom, Charles (1991), *El Proceso de elaboración de Políticas Públicas*. México, Editorial Miguel Ángel Purriá.
- Milet, Paz, ed.; Gaspar, Gabriel, ed.; Rojas Aravena, Francisco, ed *Chile-Mercosur: una alianza estratégica* Santiago, Chile: FLACSO-Chile; Editorial los Andes. 1997, 238p.
- Molinas, José, Marcela Montero, Aníbal Pérez-Liñán y Sebastián Saiëgh (2006), *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Paraguay, 1954-2003*, Documento de trabajo núm. R-502, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=R-502.
- Morón, Eduardo y Cynthia Sanborn (2006), *The Pitfalls of Policymaking in Peru: Actors, Institutions and Rules of the Game*, Documento de trabajo núm. R-511, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=R-511.
- Ocampo, José Antonio (2010) *Universalidad y política Social en Políticos Sociales para Promover la Ciudadanía y Cohesión Social*. CAF. Bogotá, Panamericana Firms e Impresos.
- Parson, Wayne (2007) *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO-México/Miño y Dávila – srl. http://books.google.es/books?id=4j_3k3eCwHUC&printsec=frontcover&hl=es&source=gb_s_g_e_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (varios años), *Informe sobre desarrollo humano*, Madrid, Mundi-Prensa Libros, <http://hdr.undp.Org>.
- Pinheiro, Leticia; Altemani, Henrique; Mello, Leonede; Tulchin, Joseph; Rojas Aravena, Francisco. "Ralações hemisféricas e política regional: uma disputa Mercosul-EUA?" En: Sennes, Ricardo. *Brasil e a política internacional*. Santiago, Chile: FLACSO-Chile: W. Wilson Center: IDESP. 1998. pp.53-86
- Rojas Aravena, Francisco y Josette Altmann (Coords) (2009) *Efectos sociales de la crisis financiera en América Latina y el Caribe*. Documentos sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática. San José, Costa Rica, FLACSO/AECID. Disponible en: www.flacso.org.
- Rojas Aravena, Francisco (Coord) (2011) *Iberoamericano: Distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo*. San José, Costa Rica, FLACSO/AECID/SEGIB.
- Rojas, Francisco, ed. Smith, Williams, ed. *El Cono Sur y las transformaciones globales*. Santiago, Chile: FLACSO-Chile; CLADDE; North-South Center. 1994. 381p.
- Rojas Aravena, Francisco. *Argentina, Brasil y Chile: Integración y seguridad*. Caracas, Venezuela: FLACSO-Chile; Editorial Nueva Sociedad. 1999. 208p.
- Rojas Aravena, Francisco, ed. *Globalización, América Latina y la diplomacia de Cumbres*. Santiago, Chile: FLACSO-Chile; LACC. 1998. 572p
- Rojas Aravena, Francisco; Fuentes, Claudio. "América Latina y el Caribe frente a la integración y la seguridad". En: FLACSO-Chile. *El MERCOSUR de la defensa*. Santiago, Chile: FLACSO-Chile; Paz y Seguridad en las Américas; CLADDE. 1997 - pp.5-8
- Rojas Aravena, Francisco "El debate de la seguridad en Chile en la década de los años noventa." En: Diamint, Rut. *La OTAN y los desafíos en el Mercosur: comunidad de seguridad y estabilidad democrática*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Torcuato di Tella. 2001. pp.139-157
- Rojas Aravena, Francisco. "La integración en el Cono Sur en un momento crucial." *Seguridad Estratégica Regional SER en el 2000* (Argentina). No.7. 1995. pp.10-11

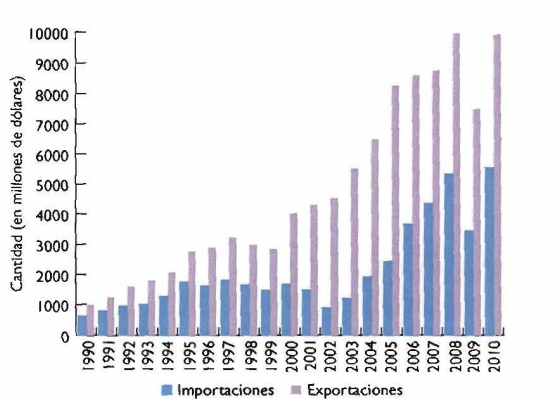
- Rojas Aravena, Francisco. "Chile: consolidando una inserción múltiple en el sistema internacional." *Cono Sur*. Vol. 12. No. 1. 1993. pp.1-8
- Rojas Aravena, Francisco. "Consolidando una inserción múltiple en el sistema internacional: la política exterior chilena en 1992". En: FLACSO-Chile. *Consolidando una inserción múltiple en el sistema internacional*. Santiago, Chile: FLACSO-Chile. 1993. pp.7-17.
- Rojas Aravena, Francisco. "Construyendo un nuevo perfil externo: democracia, modernización, pluralismo". En: *Construyendo un nuevo perfil externo: democracia, modernización, pluralismo: la política exterior chilena, enero 1993, marzo 1994*. Santiago, Chile: FLACSO-Chile. 1994. pp.7-38
- Rojas Aravena, Francisco. "De la reinserción a los acuerdos: la política exterior chilena en 1991". *Cono Sur*. Vol. 11. No. 1. 1992. pp.12-18.
- Saiegh, Sebastián M. (2005), "The Role of Legislatures in the Policymaking Process", trabajo preparado para el Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, del 28 de febrero al 2 de marzo.
- Scartascini, Carlos, Stein, Ernesto y Mariano Tommasi (2010), *How Democracy Works. Political Institutions, Actors and arenas in Latin American Policymaking*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo
- Stein, Ernesto y Mariano Tommasi (2006), "La política de las políticas públicas" *Antología Curso Política y Gobierno*. Volumen XIII. Número 2. II Semestre de 2006, FLACSO- México, p 395-416.
- Solarte Pazos, Leonardo (2004), *La Evolución de Políticas Públicas en el contexto del Estado Liberal*. Cali, Universidad del Valle, Impreso por Artes Gráficas del Valle, Colombia.
- Subirats, Joan, Knoepfel, Corinne y Frederic Varone (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, Editorial Ariel.
- Subirats, Joan et al. Colectivo Política en Red (2007), *Repensar la política en la era de los movimientos sociales y las redes*. Barcelona, Editorial Icaria.
- Sundquist, James L. (1968) *Politics and Policy Making*. Washington D.e: Brookings Institution.
- Wildarsky, Aaron (1979) *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston, Little, Brown & CO.

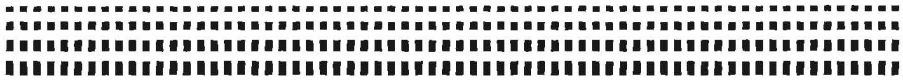
ANEXOS

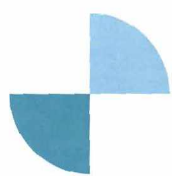
País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total Intra MERCOSUR	3.006	4.783	7.103	9.024	11.622	13.928	17.112	20.483	20.936	18.846	17.431	16.331	10.380	13.063	17.800	21.327	28.064	32.730	42.429	31.556	36.017
ARGENTINA	274	274	193	132	164	107	202	185	140	86	102	287	416	547	803	1.274	1.807	1.890	3.050	1.998	2.508
Bolivia	23	30	74	106	128	164	167	221	238	251	478	240	132	122	196	155	315	532	1.069	699	1.251
Brasil	14	30	50	52	195	161	185	155	179	138	182	145	50	60	139	135	105	145	187	183	250
Paraguay	140	141	249	155	214	253	300	523	520	228	264	257	238	264	393	511	620	1.131	1.100	572	1.051
Venezuela	377	585	444	439	612	890	1.190	1.159	891	1.173	1.509	1.250	690	290	243	539	1.370	1.193	1.455	1.460	1.650
Chile	406	797	347	388	1.255	1.703	1.959	1.788	1.840	1.490	1.650	1.400	887	1.168	1.501	2.407	3.649	4.324	5.313	3.445	5.524
NAFTA	8.097	7.509	8.951	10.054	13.217	15.017	20.391	24.585	24.334	20.098	20.997	19.390	13.518	13.704	17.611	20.039	23.532	31.241	43.550	32.001	42.730
Canadá	493	632	634	802	1.059	1.431	1.580	1.904	1.753	1.317	1.421	1.151	820	850	1.014	1.216	1.434	2.029	3.128	1.696	3.084
Estados Unidos	5.255	4.502	7.359	8.753	11.618	13.528	17.254	20.802	20.898	17.561	18.15	7.628	13.324	12.651	15.688	17.115	19.636	25.781	34.822	25.548	34.221
México	349	436	458	617	543	1.234	1.589	1.808	1.644	1.150	1.394	1.188	715	653	1.309	1.129	2.332	3.485	4.895	4.110	5.275
Unión Europea	8.255	7.408	8.972	10.859	16.330	20.929	22.128	25.334	26.714	23.318	20.752	20.100	15.655	15.864	20.741	22.018	28.356	34.374	46.102	36.330	48.105
China	227	324	613	943	1.220	1.484	1.380	2.284	2.358	2.005	2.711	2.738	2.158	3.215	5.758	8.558	13.320	18.786	28.815	23.505	34.350
Japón	1.864	2.250	2.782	3.248	3.471	4.321	3.749	4.359	4.919	4.378	4.117	3.267	2.743	3.077	3.610	4.330	5.301	5.354	8.400	6.592	7.050
Resto del Mundo	7.049	7.803	9.030	9.878	9.501	13.007	14.397	18.009	14.218	12.442	16.420	16.018	12.436	14.824	21.015	26.349	33.266	44.837	58.174	42.220	57.731
Total Extra MERCOSUR	23.841	27.357	31.864	36.846	46.459	61.829	66.158	77.021	75.548	64.923	65.191	65.513	49.312	53.083	73.337	88.014	139.932	143.76	206.804	147.94	220.172
Total general	27.248	32.146	38.673	45.869	58.082	75.756	83.281	97.504	96.783	80.771	86.622	80.945	59.703	66.142	90.938	109.341	135.596	176.49	248.233	179.50	256.189

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total Intra MERCOSUR	4.278	5.243	7.369	10.057	12.049	14.644	17.037	20.758	20.508	19.401	17.708	15.151	10.214	12.724	17.313	21.168	25.750	32.428	41.565	32.714	43.832
ARGENTINA	1.437	1.907	2.287	2.907	2.704	3.448	3.114	3.073	3.084	2.827	5.181	3.818	4.114	3.790	5.990	8.262	11.792	8.114	10.511	7.883	10.280
Bolivia	234	378	498	613	667	750	628	1.011	1.113	773	855	629	739	526	950	991	1.110	1.059	1.901	1.540	1.622
Brasil	249	243	463	506	537	719	633	665	583	537	657	620	810	990	1.320	1.783	2.711	2.985	3.166	2.723	3.145
Paraguay	169	200	209	222	340	297	253	285	344	187	193	317	555	465	697	928	1.233	1.067	1.382	1.158	1.518
Venezuela	345	442	458	540	631	754	591	712	736	594	679	711	943	750	1.171	1.502	2.281	2.719	3.702	2.412	3.945
Chile	410	646	659	929	497	691	833	1.107	1.000	820	994	1.050	1.028	756	1.960	2.470	4.423	6.008	6.818	4.203	5.019
NAFTA	983	1.235	1.809	1.736	2.172	2.757	2.899	3.221	3.001	2.850	4.026	4.320	4.528	5.900	6.475	8.280	8.567	8.703	9.995	7.492	9.138
Canadá	10.656	9.248	10.328	11.102	12.893	11.839	12.623	13.565	14.210	15.696	16.433	20.512	22.556	25.867	31.019	35.513	37.812	28.500	41.017	25.296	31.895
Estados Unidos	620	592	471	533	692	559	625	742	787	791	869	646	1.006	1.683	1.497	2.338	3.763	2.759	2.395	2.230	3.707
México	9.454	7.670	6.460	6.310	10.717	10.623	11.335	11.874	12.131	13.507	18.509	17.286	16.446	20.152	24.427	27.899	29.046	29.784	32.617	19.295	22.952
Unión Europea	851	1.023	1.392	1.258	1.214	1.956	203	1.601	1.290	1.398	2.120	3.420	3.106	3.830	5.106	5.596	6.103	5.918	5.805	3.751	5.060
Japón	14.784	14.913	15.227	16.479	16.762	18.003	18.101	19.200	20.090	19.091	19.024	19.981	20.905	24.525	31.950	34.041	39.152	51.639	61.250	45.516	55.500
Resto del Mundo	690	678	873	1.031	1.134	1.814	1.598	2.480	1.880	1.248	1.979	3.130	3.091	7.120	8.220	10.218	12.140	16.706	23.418	25.375	37.461
Total Extra MERCOSUR	42.191	40.649	42.872	44.818	50.066	56.066	57.963	62.796	61.100	59.175	66.892	72.134	76.649	82.375	118.275	142.687	164.489	191.53	236.88	184.52	227.413
Total general	46.419	45.512	50.241	54.975	62.115	70.609	74.399	83.566	81.608	78.576	84.899	87.885	86.862	106.999	136.548	183.805	190.249	222.06	279.37	217.24	281.315

GRÁFICO 1. Chile: Importaciones y exportaciones Mercosur 1990-2010







Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

**INTENTO DE REFORMA
DEL SISTEMA DE CONCESIONES
CHILENO**

HACIA UNA MAYOR EFICIENCIA
Y DESARROLLO INSTITUCIONAL

Autores:
Eduardo Bitran y Marcelo Villena,
Facultad de Ingeniería & Ciencias
de la Universidad Adolfo Ibáñez

ANEXOS



Este programa cuenta con la financiación de:

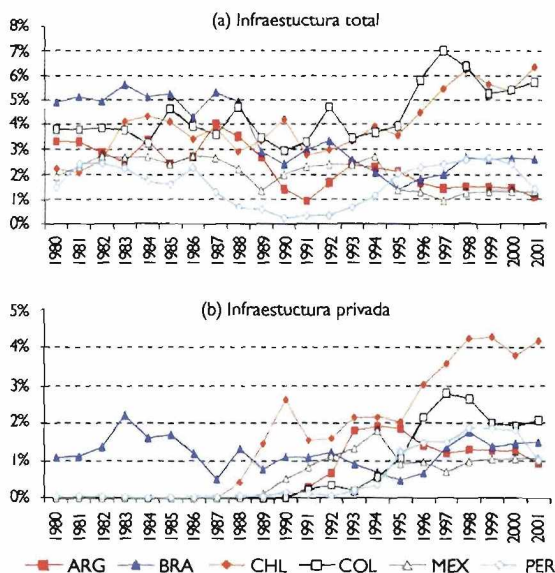


INTRODUCCIÓN

En la década del ochenta debido la crisis de la deuda Chile siguió una política fiscal muy restrictiva, reduciendo su nivel de inversión en infraestructura pública a niveles de solo alrededor de un 2% del PIB. A partir de la segunda mitad de los ochenta se inicia una rápida expansión en los niveles de inversión en infraestructura, de la mano de la inversión privada, alcanzando a principios de la década pasada niveles de alrededor de 6% del PIB. La inversión privada aumentó de cero a principio de los ochenta a casi 4% del PIB a principios de la década pasada. Este esfuerzo de inversión en todos los sectores de infraestructura permitió enfrentar tasas de crecimiento promedio de 7% del PIB por 12 años sin mayores cuellos de botella en el crecimiento (ver figura 1). En el sector de Obras Públicas, principalmente vinculado a la infraestructura de transportes, se aprobó una ley el año 1991 para facilitar la inversión privada en concesiones de obras públicas, el cual se modificó en 1996 para hacer más atractiva la inversión privada, alcanzando esta a representar a mediados de la década pasada más del 50% del gasto de inversión en infraestructura del Ministerio de Obras Públicas (ver figura 2).

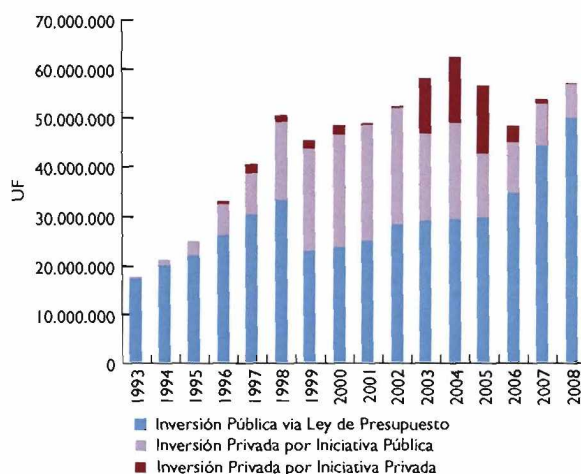
Chile a mediados de la década pasada tenía el record de haber impulsado uno de los programas de

FIGURA 1. Evolución de la inversión en infraestructura Total (a) y Privada (c)



Fuente: IDB, 2010

FIGURA 2. Inversión total del MOP y en concesiones de iniciativa privada y pública



Fuente: "Innovación privada en la generación, diseño y desarrollo de obras públicas" de Sánchez, Seebach y de la Calle (2008).

*Información MOP o mayo de 2008.

concesiones más significativo, en magnitud y diversidad de sectores de toda América Latina. Sin lugar a dudas, al igual que otras políticas públicas chilenas de la época, las Asociaciones Público-Privada (APP) para inversión en infraestructura, contribuyeron fuertemente al crecimiento económico del país en ese período. En primer lugar, permitieron reducir el enorme rezago en la inversión en infraestructura, debido a la drástica caída del gasto público en obras públicas en los años ochenta, y en segundo lugar, mejoraron la gestión de la infraestructura a partir de compromisos de mantenimiento de esta. Esta implementación exitosa del sistema, permitió legitimar el mecanismo de concesiones en Chile, tanto frente a la opinión pública como ante los usuarios. No obstante, entre el año 2002 y el 2005 se generó una crisis importante del programa de concesiones, el cual implicó el reemplazo del Ministro de Obras Públicas. Esta situación generó una crisis política que llevó al Presidente de la República de la época a acometer la reforma más ambiciosa del sistema de servicio civil público de los últimos 50 años^{1 2}.

1. Se estructuró un Consejo de Alta Dirección Pública, como ente independiente que cumpliría el rol de reclutar en forma profesional a los directivos públicos.

2. Durante la administración del Presidente Lagos se produjo el caso MOP-GATE, un escándalo político que se generó al conocerse públicamente el mecanismo que utilizó el

En el contexto, de esta crisis que afectó profundamente al MOP, el año 2006 el Ministro de Obras Públicas designado por el nuevo gobierno, emprende una profunda reforma al sistema de concesiones y a toda la institucionalidad de Obras Públicas en Chile. La reforma pretendía reducir drásticamente la renegociación de concesiones; establecer un ente independiente del Ministerio de Obras Públicas (MOP) que fiscalice los compromisos objetivos de calidad de los servicios de infraestructura; ya sea que fuera desarrollada por el Estado o por concesión; y reestructurar el sistema centralizado de concesiones transfiriendo la preparación de proyectos a los servicios que debían realizar una evaluación de la conveniencia de la modalidad de contratación. Adicionalmente, planteaba la descentralización administrativa del MOP creando servicios descentralizados para la prestación de servicios, dejando al Ministerio exclusivamente en funciones de planificación de infraestructura, definiciones normativas y de política, con cada jefe de servicio elegido por la Alta Dirección Pública³. La reforma propuesta contaba con apoyo de la Banca Multilateral ya que había evidencia suficiente que mostraba que la provisión de obras públicas presentaba serios problemas de incentivos que afectaban su eficiencia en toda América Latina⁴. Fallas del Estado disminuían la productividad de la inversión en

MOP durante las primeras años de la década pasada para fortalecer profesionalmente la unidad de concesiones del MOP. El MOP contrataba ejecutivos públicos pagados a través de empresas consultoras, su ley no permitía contratar funcionarios públicos con las remuneraciones necesarias para atraer el personal calificado para llevar adelante el ambicioso programa de concesiones. A finales de los noventa el entonces Ministro de Obras Públicas Ricardo Lagos trató de reformar la ley del MOP para contratar personal calificado en funciones críticas con mejores sueldos, sin embargo esa iniciativa fue bloqueada en el Congreso.

3. El programa de contratación de ejecutivos públicos por alta Dirección Pública se inicia a finales del Gobierno anterior.

4. Ver OCDE[2011]; Engel, E., R. Fischer and A. Goletovic (2003); Guosch, L (2004)

Engel, Goletovic, Fischer y Hermsillo (2008a)

infraestructura. Entre estos problemas cabía mencionar la gran incidencia del ciclo político en las decisiones de política del sector, debilidades en la planificación de la infraestructura, dificultades para abordarla desde una perspectiva multimodal en el caso del transporte y multisectorial de modo de aprovechar sinergias entre sectores. Fallas de coordinación entre las entidades del sector público, entre sectores y entre el nivel nacional y sectorial, con escasos incentivos a la cooperación. Altos riesgos de captura por la industria de construcción y de concesiones de obras públicas cuyo objetivo natural es aumentar la inversión en infraestructura, sin demasiada consideración por la eficiencia y a veces por la transparencia. Los problemas de inconsistencia dinámica y captura se potencian. La presión del ciclo político y de la industria llevaba a la licitación de proyectos poco rentables y pobremente preparados, lo cual generaba sobre-costos y retrasos que afectan drásticamente la rentabilidad ex-post de los proyectos. La escasez de recursos profesionales llevaba a las autoridades a privilegiar las obras nuevas en desmedro de la conservación y fiscalización de la calidad de servicio de la infraestructura, ya que tenía un mayor dividendo político la inauguración de obras nuevas. Estos problemas, también se habían documentado en Chile, aunque con menor severidad que en otros países de América Latina. En Enero del 2008, se interrumpe parcialmente el proceso de reforma debido a un cambio de la autoridad ministerial, las que priorizan la ejecución de obras de inversión, enfoque que se mantiene con el nuevo gobierno que asume el 2010. El objetivo de este caso es analizar la motivación de las reformas, su alcance, el avance logrado, y los factores que explican el estancamiento de la reforma. El caso se estructura de la siguiente forma: primero se analiza desde una perspectiva económica los beneficios y costos de la modalidad de concesión en el contexto de fallas del Estado en los países de Latinoamérica, luego analizamos la evolución del programa de concesiones en Chile y, en base a este análisis, se analizan las fallas del Estado en el Programa de Concesiones Chileno y las reformas necesarias para corregirlas, evaluando lo avanzado con la reforma a la ley de concesiones del año 2010 y los desafíos que quedan pendientes.

■ BENEFICIOS Y COSTOS DE LA MODALIDAD DE CONCESIONES DE OBRAS PÚBLICAS

Desde un punto de vista puramente conceptual la modalidad de concesiones de obras públicas presenta ventajas y costos que deben ser evaluados caso a caso para decidir su conveniencia. No obstante, en la discusión pública, tanto el sector privado como el público ven en las concesiones un mecanismo contractual que permite eludir las limitaciones de gasto que impone el presupuesto público, esta perspectiva distorsiona el proceso de selección de proyectos, el ciclo de inversión, la eficiencia y costos de esta. Es por ello, que es fundamental tener una comprensión cabal del aporte que pueden realizar las concesiones en la provisión eficiente de servicios de infraestructura y el rol que las instituciones juegan para lograr este objetivo.

Costos de la modalidad de concesión

Los costos intrínsecos al sistema de concesión, dicen relación con que se requiere la elaboración de contratos de largo plazo en que es imposible prever todas las contingencias, esto genera costos de transacción y riesgos de oportunismo ex post (Williamson, 1979). Mientras más incierta la evolución de la tecnología, más cambiante el entorno específico del proyecto y la evolución de los requerimientos de servicio, más incompleto el contrato y por tanto más elevados los costos de transacción. Por otra parte, las concesiones al tener un plazo limitado y no coincidir el término de la vida del activo con el plazo de la concesión, surgen problemas de incentivos para lograr una inversión en mantención de los activos que sea eficiente al acercarse el término de la concesión. La existencia de asimetría de información respecto al esfuerzo de mantención implica para esta modalidad un problema de agencia que tiene también costos de eficiencia que dependen de la capacidad del principal de observar las variables críticas que determinan la calidad de servicio del activo en el largo plazo.

Otro costo propio de la modalidad de concesión son los mayores costos de financiamiento privado que implica la modalidad. El mayor costo de financiamiento privado dice relación con la existencia de imperfecciones en el mercado de capitales que impiden la diversificación de riesgos no sistemáticos

a través del mercado de capitales. Proyectos, que enfrentan riesgos técnicos o de la naturaleza y que son de carácter no sistemático, que no pueden ser diversificados adecuadamente a través del mercado de capitales, implican un premio por riesgo al financiarse privadamente⁵.

Con una combinación de financiamiento de deuda y capital, el costo promedio ponderado de financiamiento privado puede exceder significativamente el costo de financiamiento público. Si tomamos como ejemplo el caso de carreteras en Chile, la tasa social de descuento del financiamiento público, suponiendo que desplaza inversión privada, es 6% comparada con un costo promedio ponderado de capital de un proyecto de carretera típico (WACC en su sigla en inglés) de 8,5%. En el caso de una carretera en Chile en que se supone un 60% de costo de inversión inicial y 40% el valor presente del costo de mantención y operación, se requeriría un aumento de eficiencia de 17% solo para compensar el mayor costo de riesgo privado que implica el financiamiento con la modalidad de concesión. El aumento de eficiencia debería ser mayor para compensar también los costos de transacción, regulación y Agencia del mecanismo de Concesión.

5. Si estos proyectos los financia el estado y si los flujos del proyecto no están correlacionados con el ingreso nacional, la diversificación y difusión del riesgo en el Estado (Arrow and Lind, 1971), implican un costo riesgo que tiende a cero. Incluso en el caso en que existe correlación con el Ingreso Nacional con parámetros estándares para el coeficiente de aversión al riesgo (Arrow-Pratt), el efecto en el costo de riesgo en el Estado es marginal (no superior al 0,2% al año en proyectos de 20 años plazo). No obstante, el premio por riesgo sistemático que paga el mercado es mucho mayor que el que predice la teoría económica. Este hecho conocido en la literatura de finanzas como el Puzzle del premio por riesgo del capital (ver Mehra and Prescott 1985), implica en la práctica un costo de financiamiento de capital privado que puede ser un adicional de costo de hasta 7% mayor al de la tasa libre de riesgo (costo de deuda pública). Por otro lado, el financiamiento de deuda para "Project financing" implica también un costo adicional significativo como premio por el riesgo de no pago ("default risk"), por sobre el costo de fondos del estado.

Beneficios de la modalidad de concesión.

En primer lugar debemos despejar el tema de beneficio fiscal que normalmente se esgrime a favor de la concesión. El argumento habitual es que las concesiones de Obras Públicas permiten realizar inversiones que los gobiernos no pueden por restricciones fiscales. Este argumento solo es cierto si el gobierno no puede imponer peajes o tarifas a infraestructura financiada como obra pública tradicional. De otro modo, el beneficio fiscal es solo ilusorio. Si la carretera se financiara con pagos diferidos del estado, esta es deuda pública, más cara que la que se contrae a través de endeudamiento del fisco. Si los peajes se pueden establecer, con independencia del sistema de financiamiento de las obras, entonces el hacerla en concesión implica que el estado deja de percibir el valor presente de los peajes y por tanto esto es equivalente desde un punto de vista fiscal a que se hubiera financiado por el Estado, ver Engel *et al* (2003). El sistema de contabilidad fiscal de concesiones que permite transferir gasto fiscal a futuros gobiernos, sin la contabilización apropiada de este gasto, exacerba los problemas de inconsistencia dinámica [enfoque de corto plazo en las decisiones debido a distorsión de incentivos del ciclo político]. Esto se traduce, en distorsionar la decisión de modalidad de contratación a favor del mecanismo de concesión y, se estimula la renegociación de contratos para ampliar los proyectos con los concesionarios, mediante trato directo con pagos diferidos del fisco y sin las adecuadas evaluaciones independientes. No obstante, el principal problema es que al estar el estado enfrentado a un monopolio, existe el riesgo de sobre precios y de falta de transparencia, afectando la eficiencia y legitimidad del proceso de licitación. El sistema de obras públicas tradicional con todas sus deficiencias, al mantener una restricción presupuestaria a firme, limita las renegociaciones y expansiones de obra sin licitación, que implican las actuales normas de contabilización de pasivos firmes y contingentes de concesiones de obras públicas.

No obstante, existen múltiples deficiencias del Estado en la modalidad de contratación pública tradicional. El foco debe estar en el análisis de la eventual mayor eficiencia que puede implicar la modalidad de concesiones y compararla con la opción de inversión pública o de desagregación de construcción, financiamiento y provisión del servicio. Las concesiones permiten resolver fallas del estado que pueden llegar a ser muy significativas, por ejemplo:

- Puede corregir el sesgo crónico en contra de la conservación de la inversión pública.
- Si el concesionario enfrenta riesgo de mercado, éste se constituye en un factor de disciplina que limita la posibilidad de sobre invertir en elefantes blancos.
- Permite hacer un balance entre inversión inicial y gasto de operación y conservación futuro, induce la consideración de todo el ciclo de vida del proyecto.
- Enfocarse en Resultados más que en insumos y tecnología, permite innovación en tecnologías y gestión y un monitoreo del nivel de servicios.
- Fuerza a estructurar tarificación eficiente del uso de infraestructura, racionaliza uso de la infraestructura (reduce necesidades de inversión).
- Costo de las decisiones políticas son explícitos (por ejemplo de levantar un peaje)
- Modernización del Estado: Catalizador de Cambios de gestión de servicios públicos para aumentar productividad (Cárceles, Hospitales, Instituciones Educativas)
- Facilita manejo de catástrofes, descentraliza gestión de emergencias, mejora política de seguros, gestión de riesgos (disciplina de acreedores).

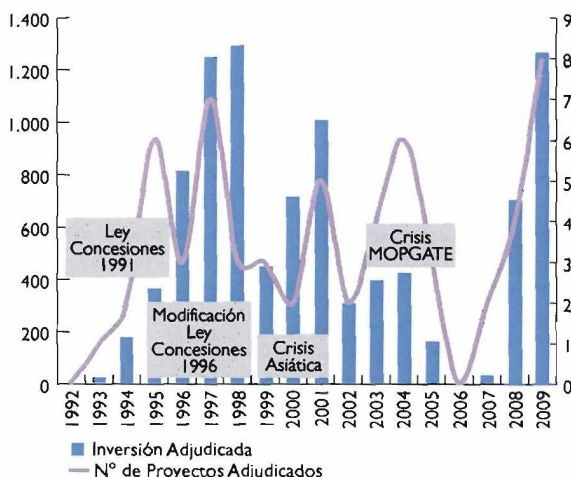
En muchos casos estos aumentos de eficiencia pueden superar el mayor costo de financiamiento privado de las concesiones. En consecuencia, siempre en el análisis de la conveniencia de la concesión es necesario comparar el mayor costo de financiamiento, derivada de estas imperfecciones del mercado de capitales; los mayores costos de transacción derivado de la dificultad de contemplar todas las contingencias y de agencia en el monitoreo del esfuerzo de mantención, con los beneficios de mayor eficiencia al resolver fallas del estado que implica la generación de incentivos a la gestión eficiente a través de la concesión privada, los cuales pueden ser muy significativas derivado de las serias deficiencias de la gestión pública de la infraestructura. No obstante, como veremos el foco de la modalidad en el caso chileno y otros países latinoamericanos ha estado en la supuesta remoción de las restricciones presupuestarias y no en consideraciones de eficiencia y de análisis de valor por dinero.

EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA DE CONCESIONES DE OBRAS PÚBLICAS EN CHILE

Etapas del Programa de Concesiones

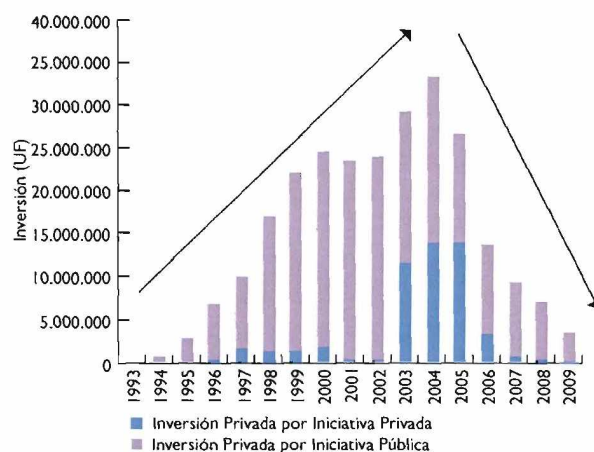
La primera etapa 1991-1995 se inicia con la modificación de la ley de Concesiones el año 1991. Esta reforma de ley permitió iniciar el programa de concesiones de mayor envergadura de América Latina como porcentaje del PIB. Podemos apreciar que entre los años 1992 y 1995 se marca el comienzo de la inversión en Concesiones en Chile (ver figura 3 y 4), con 7 proyectos y una inversión de USD \$1.236 millones. La siguiente modificación de la ley de concesiones el año 1996 marca el segundo periodo en que se genera un impulso importante a las concesiones, totalizando 20 proyectos al año 2000 con una inversión de USD \$4.821 millones⁶. Este periodo culmina con una reducción de los proyectos adjudicados y una leve caída de la inversión como consecuencia de la crisis asiática. El tercer periodo 2000-2005, adjudica y ejecuta la mayor inversión, no obstante el episodio MOP-Gate desaceleró en parte dicho crecimiento, como se aprecia claramente en la figura, con una reducción más marcada aún en la preparación de nuevos proyectos para licitar a futuro. El

FIGURA 3. Adjudicación de proyectos de concesiones de obras públicas (Periodo 1990-2009. Millones de US\$)



6. Los dólares están estimados a junio del 2009.

FIGURA 4. Auge y caída de la inversión en concesiones de obras públicas



Fuente: "Innovación privada en la generación, diseño y desarrollo de obras públicas" de Sánchez, Seebach y de la Calle (2008).
*2008 y 2009: Inversión comprometida en contratos.

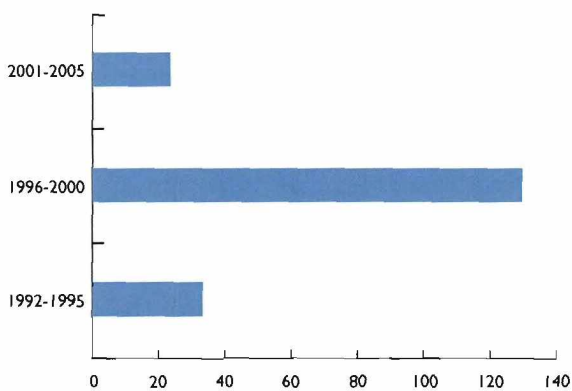
cuarto periodo en que se plantea una reforma sustancial en el MOP y a la legislación de Concesiones 2006-2007 se reduce la inversión a menos de la mitad del quinquenio anterior y el 2006 por primera vez no se adjudica ningún proyecto, ya que el único que estaba en condiciones de adjudicarse se declaró desierto (el Puente sobre el canal de Chacao). El último periodo de análisis se recupera la adjudicación de proyectos gracias al fortalecimiento del gasto de pre inversión que se produce a partir del presupuesto 2007. A continuación discutiremos en detalle cada uno de éstos periodos.

El comienzo de las concesiones en Chile: 1991-1995

El programa de inversión en concesiones de infraestructura de transportes se inicia el año 1992, con la licitación de la concesión de un proyecto de US\$ 30 millones el túnel El Melón, que fue un fracaso desde el punto de vista financiero, dada la existencia de una vía alternativa libre de buen estándar. En este caso específico, la decisión de evitar un rescate por parte del fisco se mantuvo, pese a las presiones empresariales. Se argumentó en aquella época que los errores de estimación de demanda eran

responsabilidad del sector privado, generándose de esta forma una importante señal a los inversionistas, los cuales fueron más cautos al momento de comprometer recursos. El Estado chileno sostuvo que ni la ley ni los contratos garantizaban la mantención del equilibrio financiero de la concesión frente a eventos imprevistos, no explicitados en el contrato.

FIGURA 5. Proyectos de Concesiones Camineras y de Aeropuertos
(Período 1990-2006⁷ millones UF)



Fuente: Elaboración propio, basada en datos del MOP: www.mop.cl

Entre 1993 y 1995 se adjudicaron 9 proyectos en el sector de infraestructura de transporte, con un compromiso de inversiones de casi US\$ 800 millones, equivalente al 30% del compromiso de inversión pública en infraestructura de transporte del país en el mismo período.

En 1995 el Ministerio de Obras Públicas (MOP) estimó las pérdidas económicas causadas por una infraestructura inadecuada en US\$ 1.500 millones por año, principalmente por los cuellos de botella que se generaban en una economía que crecía a 7% anualmente. El MOP estimó que para sostener dicha tasa de crecimiento del PIB, la inversión requerida en infraestructura de transportes debía alcanzar a más de US\$ 11.000 millones entre 1996 y 2006.

De esta forma, el objetivo que se puso el MOP en 1995 era triplicar la inversión en infraestructura de

7. Considera sólo los proyectos de: Rutas Transversales, Ruta 5, Autopistas Urbanas, y Aeropuertos. Las cifras están en Millones de UF/año.

transportes, pasando de US\$ 500 millones a más de US\$ 1.500 millones por año. Para este propósito el MOP planteó la necesidad de reformar la ley de concesiones, aumentando las ventajas para el sector privado y al mismo tiempo resolviendo algunos aspectos que aumentaban el riesgo para los financistas privados. Se consideraba que la incorporación del sector privado en los niveles deseados requería compartir riesgos con el estado que anteriormente habían sido privados⁸. En la práctica la modificación de 1996 estableció una normativa de Asociación Público Privado que se alejaba del concepto más restringido de concesión de obra pública, en que se realiza "por cuenta y riesgo del empresario", estableciéndose diversos esquemas contractuales para compartir riesgos con los privados.

Cambios regulatorios para impulsar la inversión: 1996-2000

En 1996 se aprobó una nueva ley de concesiones de Obras públicas, la cual modificó la ley de 1991. En lo esencial la nueva ley extendió el esquema de concesiones a iniciativas privadas y también amplió el ámbito de infraestructuras y servicios públicos que podrían ofrecerse utilizando la ley de obras públicas. Se mejoró la protección para las entidades de financiamiento estableciéndose derechos especiales a acreedores financieros sobre los flujos de la concesión.

Asimismo se otorgó a estos acreedores derechos preferenciales en procedimientos de quiebra. Para garantizar mejor a los acreedores financieros se redujeron las opciones disponibles por el MOP para concluir proyectos fallidos. Se flexibilizaron además las reglas para el pago de compensaciones por ajuste de obras y se le transfirieron a los tribunales arbitrales facultades de sanción que anteriormente correspondían al MOP. Adicionalmente se flexibilizaron las normas de inversión de la Banca y de los Inversionistas Institucionales para facilitar su participación en el financiamiento de largo plazo de concesiones, tanto con deuda como capital.

Con estas reformas Chile estableció uno de los regímenes de concesiones más favorable de América

8. Se consideró conveniente compartir entre el concesionario y el estado los riesgos de demanda derivados del ciclo económico y riesgos catastróficos y geológicos en que el mercado de seguros funcionaba en forma imperfecta.

Latina al inversionista. Este cambio se tradujo en un importante aumento de la inversión en concesiones. Por primera vez se estructuraron programas de inversión a largo plazo que apuntaban a resolver cuellos de botella que se generaban por el rápido crecimiento económico. Entre estos proyectos cabe mencionar, la doble vía de la carretera panamericana entre La Serena y Puerto Montt (1600 Km.), la red de aeropuertos Concesionados (10 aeropuertos concesionados) y las rutas transversales de acceso a los Puertos y a las fronteras (600 KM). Este programa de concesiones permitió licitar 18 proyectos comprometiendo recursos por casi cinco mil millones de dólares. Estos proyectos llegaron a representar más del 50% de la inversión total en infraestructura de transporte del MOP entre el año 1998 y 2001.

A la luz de la figura 2, claramente la aspiración del MOP de acelerar la inversión se materializó rápidamente gracias a esta modificación en la ley⁹, alcanzándose en este período un peak de inversión para el sistema desde su instauración, que sólo se frenaría debido a los efectos económicos para el país debido a la crisis asiática.

Desgaste y Crisis del Sistema de Concesiones: 2000-2005

Entre el 2001 y el 2004 el MOP inicia un nuevo tipo de Concesiones en el sector transporte. Se licitan cuatro autopistas urbanas con sistemas de cobro electrónico de flujo libre interoperable, con recursos privados comprometidos por US\$ 2500 millones. En este mismo periodo se incursiona en concesiones de infraestructura social en que el concesionario se compromete a otorgar el servicio, a cambio de pagos realizados íntegramente por el Estado. El programa más significativo es el penitenciario, de tribunales de justicia y los corredores de transporte público del Transantiago. Más allá de las dificultades que tuvo que enfrentar el MOP con las empresas concesionarias, este tipo de concesiones tenía la virtud de modificar el rol del Estado en estos sectores. El caso más emblemático es el penitenciario,

9. Es importante notar que las fechas de los proyectos considerados en la figura 2, son las correspondientes a los Decretos de Adjudicación de los mismos, y no su fecha de ejecución, que ya sea por razones operativas o administrativas, comienzan su operación con un cierto desfase, lo que lleva a concluir que el período de mayor auge de las concesiones comienza el año 2000.

en que se circunscribe el rol público únicamente a la seguridad de las cárceles y se privatiza toda la gestión de hotelería y rehabilitación. Este cambio implicó un giro radical en las condiciones de seguridad y calidad de la atención en el sistema penitenciario. Las concesiones de Hospitales por otro lado, en desarrollo del año 2005 en adelante, pretenden generar un efecto similar de modernización de la gestión del sector salud.

Entre el año 2003 y 2004 sin embargo, el MOP es sacudido por una serie de denuncias de irregularidades administrativas vinculadas al programa de concesiones que afecta drásticamente el dinamismo de este. Para evitar la paralización del programa en el área de transporte adquieren mayor relevancia las iniciativas privadas, que en la práctica sustituyen la capacidad deteriorada del estado de desarrollar proyectos de interés público, ver figura 2. De especial relevancia es el desarrollo de nuevas autopistas urbanas de iniciativa privada que no son parte de un proceso de planificación de Transporte Urbana.

Como se señaló anteriormente, los autores Engel, Fisher y Galetovic¹⁰ analizaron los resultados del programa de concesiones recién descrito. Su foco fue evaluar que significación tenían las inversiones adicionales realizadas sin licitación o como resultado de una compensación establecida por arbitraje. Los resultados indicaron que la inversión definida por licitación alcanzó a US\$ 8600 millones en 50 proyectos adjudicados entre el año 1993 y 2005, y que el gasto adicional al monto licitado originalmente fue de US\$ 2800 millones (un 33% más que el monto licitado) pagados en general por el Fisco. De este monto más del 50% corresponde a aumento de costos pagados por el estado de las obras originalmente comprometidas en licitaciones a suma alzada. Casi el 85% del gasto adicional fue establecido por negociación de mutuo acuerdo con un proveedor monopólico (ver cuadro 1).

Estos antecedentes llevan a estos autores a preguntarse si el sistema de concesiones chileno tuvo el nivel de transparencia, competencia y "accountability" como para permitir no solo concretar las inversiones, sino que hacerlo con mayor eficiencia que la opción de inversión pública. El tema de la eficiencia del gasto es un aspecto fundamental al momen-

10. Engel et al (2008a).

to de analizar el marco regulatorio, la institucionalidad y la capacidad del sistema de concesiones chileno, especialmente ahora en el contexto de una economía en que el desafío fundamental, más que aumentar per ser la inversión, es aumentar la productividad total de factores (ver Fuentes, Gredig and Larraín, 2007)

CUADRO 1. Gasto sin licitación del Programa de Concesiones de Chile

	Inversión	Inversión adicional
Inversión licitada	8.600	17.290.000
- Inversión adicional	2.800	33%
De los cuales		
- Aumento de costos	1.420	
- Obras adicionales	1.380	
Inversión total	11.400	25%
Inversión adicional definido por:		
- Arbitraje	231	9,2%
- Conciliación	220	6,9%
- Mutuo acuerdo	2349	83,9%

Fuente: Engel et al (2008a)

Un estudio posterior realizado solo a concesiones de proyectos de carretera inter urbano, entrega información interesante. En 20 concesiones se han realizado 58 renegociaciones, con un promedio de casi 3 renegociaciones por concesión. De las 58 renegociaciones, 50 fueron de iniciativa del MOP, y solo 7 del concesionario. Estas estadísticas ponen de manifiesto que la principal razón de las renegociaciones era el interés del Gobierno de hacer obras adicionales aprovechando la existencia de un concesionario dispuesto a negociar nuevas obras. La información de Perú y Colombia señala que el problema de renegociaciones que ha generado tanta controversia en Chile es habitual en estos países. La comparación de renegociaciones entre Chile, Perú y Colombia, muestra que Chile y Colombia renegocian con el fin de expandir la inversión a nuevas obras, no licitadas originalmente (70% y 90% de la inversión respectivamente), contra 18% de Perú en que la mayor proporción son sobre costos de las mismas obras. El caso de Colombia es extremo con renegociaciones de alrededor del

168% del monto licitado originalmente y 1,22 renegociaciones por año-concesión.

CUADRO 2. Comparación de Renegociaciones de Concesiones entre Países Andinos

	Chile	Perú	Colombia
1. N° proyectos	78	14	21
2. Inver. licitada	8,5		
3. Monto Ren.	35%		168%
4. Común acuerdo	83%	100%	96%
5. Obras adicionales	70%	18%	91%
6. Ren fase Cons.	64%	70%	28%
7. #Ren/año-conces.	0,4	0,67	1,22

Fuente: Proyecto Investigación. Departamento de Desarrollo OCDE

Intento de reforma: 2006-2007

En el año 2006, el MOP enfrentaba una compleja situación, por una parte litigios con todos los concesionarios de cárceles, incluso con dos cárceles paralizadas en las ciudades de Antofagasta y Concepción. Esto en medio de una crisis por sobre población penal. Una controversial decisión de no adjudicar una concesión de un puente colgante sobre el canal de Chacao de casi 3 kilómetros de largo y casi mil millones de dólares de inversión,¹¹ y múltiples conflictos ambientales y sociales con autopistas en la zona metropolitana de Santiago¹²

11. El Ministerio del MOP declaró desierto en Agosto del 2006 la licitación del Puente sobre el canal de Chacao, proyecto emblemático de la administración anterior dando como argumento que la única oferta por US\$ 920 millones para una ruta con 1600 TMDA, excedía en casi US\$ 300 millones el monto límite establecido en las bases de licitación y que la rentabilidad social del proyecto sería más de US\$ 400 millones negativa, esta decisión tuvo un elevado costo político que afectó la capacidad de avanzar en la reforma del MOP.

12. El principal conflicto urbano se genera por un túnel bajo el cerro San Cristobal que se licitó sin tener diseñado los accesos lo cual generó múltiples conflictos con los vecinos de las zonas afectadas y con un mega proyecto inmobiliario a la salida del túnel. Otro complejo conflicto fue el acceso Sur a Santiago debido a las tomas de los vecinos, que vieron afectada significativamente su calidad de vida durante la construcción. Finalmente, el principal proyecto, la autopista urbana de cierre de la circunvalación Américo

y también en carreteras interurbanas en la zona central¹³.

Por otra parte, dos proyectos que debían ser licitados en el año enfrentaban serias objeciones, se trata de la ruta de Arauco, una zona forestal en que se diseñó una autopista y en que las comunidades se oponían al establecimiento de peajes y una autopista entre la ciudad de La Serena y Caldera en el norte en que se combinaban la incorporación de terceras pistas con dobles calzadas. En este último caso, los actores políticos regionales objetaban que el proyecto no fuera una autopista de cuatro carriles de acceso controlado en forma integral¹⁴. La declinación de la inversión en concesiones derivada del escaso esfuerzo de pre inversión en los años anteriores, los conflictos con diversos proyectos y la cancelación del mega proyecto del puente sobre el canal de Chacao es compensado por un acelerado crecimiento de la inversión pública del MOP, sobre 18% al año entre el 2005 y el 2008, luego de varios años en que la inversión pública estuvo estancada (el 2005 la inversión pública del MOP era un 15% más baja que el máximo alcanzado en la década anterior (ver figura 1).

El año 2007 en un contexto de acusaciones de sectores empresariales y políticos de que el Ministro habría paralizado las concesiones, se envían las dos primeras reformas del MOP. Una modificación sustancial de la regulación del sistema de concesiones y el establecimiento de una superintendencia de Obras Públicas.

Vespucio, cuyo costo oscilaba entre US\$ 1000 y US\$ 1600 millones, enfrenta al Ministro de Obras con los alcaldes de las comunas de mayor ingreso del país que exigían el más alto diseño de la autopista, para lo cual el Ministro exigía un aporte de las municipalidades para reducir el subsidio del gobierno central, a lo cual se negaban los alcaldes.

13. La ruta 60 CH, en la región de Valparaíso quedó paralizada en la zona de Panquehue, por un conflicto entre vecinos por su trazado, lo cual se vió agravado por que el proyecto no contemplaba un estudio de impacto ambiental integral. Esa sección de la carretera hoy sigue sin concluirse, reduciendo la rentabilidad social del proyecto global.

14. Finalmente, el proyecto se estructuró como una autopista, con baja rentabilidad social. No obstante que el estado licitó en base al subsidio requerido, la empresa que se adjudicó el contrato no solicitó subsidio y hoy luego de cuatro años el proyecto está paralizado.

La propuesta de modificación de la ley de concesiones del 96 establece los siguientes cambios a la ley vigente:

- i) Límites a la renegociación de Concesiones, con la opción de recompra y re licitación en caso de ser necesario realizar modificaciones sustanciales a los proyectos una vez adjudicados. Además de exigencia de licitación abierta y competitiva de las obras de construcción para las modificaciones dentro de los límites permitidos.
- ii) Modificación sustancial del mecanismo de solución de controversias, obligando a que los fallos sean en derecho y no en equidad como era ley vigente. Además se establece un panel de expertos permanente que actúa como instancia de arbitral técnica de carácter pre judicial.
- iii) Se elimina la posibilidad de compensación por causas sobrevinientes que alteren el equilibrio económico, salvo que lo establezca explícitamente las bases de licitación.
- iv) Se fortalece el mecanismo de adjudicación mediante Valor Presente de los Ingresos, que en la ley vigente solo se podía usar excepcionalmente. Al licitar por este criterio se reduce el riesgo de demanda, al extenderse automáticamente el plazo de la concesión cuando caen los ingresos. También facilita estimar el valor de compensación en caso de término de la concesión u otros cambios que afecten los ingresos.
- v) Se enfatiza la contratación por estándar de servicio y no por insumos. Esto aumenta el espacio para la innovación y facilita el monitoreo de cumplimiento del concesionario.
- vi) Se establece un mecanismo de precalificación permitiendo un proceso de armonización de propuestas técnicas para proyectos de alta complejidad como Hospitales.
- vii) Se perfecciona la iniciativa privada de concesión, posibilitando que los estudios sean co financiados entre todas las empresas precalificadas, reduciendo el problema de la maldición del ganador, cuando los estudios son realizados por la empresa promotora.
- viii) Se crea por ley un Consejo de Concesiones con miembros independientes para aumentar la

transparencia de las decisiones en materias como renegociación de contratos.

Mediante una ley paralela se propone la creación de una Superintendencia de Obras Públicas que fiscalizaría el nivel de servicio comprometido tanto por los proyectos concesionados como por las obras públicas. De esta manera se cortarían de raíz el incentivo a sub invertir en conservación y monitoreo del cumplimiento del nivel de servicio de las concesiones.

Esta última propuesta, reducía una de las principales fallas del Estado en infraestructura, derivada de los problemas de inconsistencia dinámica.

Simultáneamente se exigió en una ley de disciplina fiscal la incorporación de los proyectos de concesión al Sistema Nacional de Inversiones Pública (SNIP), requisito obligatorio para la inversión pública del cual se encontraban inexplicablemente excluidos los proyectos en concesión. Es por ello que tampoco se realizaba análisis de "Valor por Dinero".

En paralelo se inicia la negociación con el Ministerio de Hacienda de una reforma institucional profunda al Ministerio de Obras Públicas. En sus aspectos medulares la reforma planteaba estructurar servicios descentralizados para la ejecución de obras públicas, con la opción de realizarlas mediante diferentes modalidades contractuales, incluyendo la concesión. La Unidad de Concesiones adquiriría un rol de asesor en los aspectos financiero contractual y cada servicio debería ser responsable de la planificación y evaluación de la infraestructura necesaria para dar el servicio, incluyendo el análisis de "Valor por Dinero". El Ministerio mantendría funciones de Política, Planificación Integral de Infraestructura de Transportes y de recursos hídricos. Finalmente, el plan del Ministro era terminar con el concepto de un ministerio constructor, para ello existirían los servicios descentralizados que pueden contratar mediante diferentes modalidades la provisión de servicios, y fusionarse con la Subsecretaría de Transportes y de Planificación Urbano y Territorial, dispersa en tres Ministerios. Se trataba de avanzar al modelo Francés de crear un Ministerio de Transporte y Desarrollo Territorial y Recursos hídricos. Esta última propuesta, pretendía resolver los graves problemas de coordinación en la planificación de inversiones en infra-

estructura entre modos de transporte y la incorporación de los aspectos de desarrollo territorial y urbano y de manejo de cuencas en el desarrollo de infraestructura¹⁵.

En Enero del 2008 se cambia al ministro de obras públicas. No obstante, el proyecto de ley de modificación de la ley de concesiones es tramitada y sale aprobada por el Congreso Nacional en Marzo del 2010 manteniendo las ideas matrices de la propuesta original; la creación de la superintendencia de obras públicas permanece en el Congreso sin tramitación, se eliminó la unidad de Fiscalización de Concesiones, unidad establecida en el MOP el año 2007, que estaba incubando la futura Superintendencia de fiscalización. En el año 2010 el nuevo Gobierno volvió a excluir a las concesiones del sistema nacional de inversiones. Por tanto la obligación de hacer evaluación social y de "Valor por Dinero" en las fases de pre factibilidad quedó eliminada.

Cabe preguntarse si era factible emprender reformas de la magnitud señalada y al mismo tiempo confrontar en múltiples decisiones de proyectos específicos conflictos con empresarios, alcaldes, líderes políticos, entre otros. Una visión más pragmática podría haber relajado la búsqueda de eficiencia en decisiones específicas, como la del Puente sobre el canal de Chacao, que lo confrontó casi con todos los sectores y haber privilegiado la reforma con las significativas ganancias de largo plazo.

Foco en recuperar la inversión: 2008-2011

Los tres Ministros de Obras Públicas entre el 2008 y 2011 ponen el énfasis en recuperar la inversión en concesiones como un objetivo fundamental de la cartera. En consecuencia los afanes de reforma quedan postergados. No obstante, la inversión total había venido creciendo en forma significativa mediante el esquema tradicional de obra pública. El Ministro de Obras Públicas el 2010 anunció un programa de inversión de US\$ 8000 millones en el periodo, lo que equivalía a más que duplicar la inversión que realiza el ministerio como inversión pública. Tanto la Cámara de la Construcción y

15. Ver Informe OCDE para América Latina[2011]

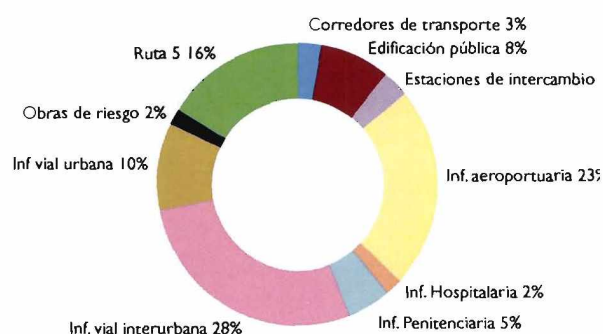
Copsa (asociación de concesionarias) habían reclamado públicamente por el escaso avance del programa de concesiones. En este sentido la industria había sido exitosa en transformar la inversión en la modalidad de concesiones en un objetivo de política pública en sí mismo. Esto independiente del comportamiento de la inversión pública y de la rentabilidad social y valor por dinero de las inversiones en concesiones. El gráfico 4 presentado el 2010 por un personero de Gobierno muestra con las flechas, que en su juicio, el principal problema de las concesiones de obras públicas en Chile es su drástica caída.

Nadie se cuestiona si la significativa inversión de los quince años anteriores redujo el potencial de proyectos que generan "Valor por Dinero" en la modalidad de Concesión. De hecho la rentabilidad social de los proyectos de carretera, sin considerar el mayor costo de financiamiento privado fue inferior al 7% en prácticamente todos los últimos proyectos, e incluso varios de ellos bajo la tasa de corte de MIDEPLAN. Una excepción a la falta de consideración de criterios de eficiencia lo constituye la reevaluación del programa de cárceles concesionadas que realiza el 2010 el Ministerio de Justicia.

Luego de una evaluación de Valor por Dinero¹⁶, se decidió modificar el sistema de concesiones de cárceles. Se hará la inversión como obra pública y

16. La ley de presupuesto del 2011 montu la exigencia de incorporar los cárceles al sistema integrada de evaluación de proyectos públicos, siendo este el único programa de concesiones con este requisito.

FIGURA 6. Composición de la inversión en 61 proyectos



se concesionará solo la operación. Esta desagregación de la concesión es el tipo de soluciones que surgen para aumentar la eficiencia cuando se hace evaluación de Valor por Dinero. La industria reclamó ácidamente la decisión del Ministro de Justicia. La inversión en el ámbito de penitenciaria y edificios públicos en Justicia había alcanzado casi el 10% del total en el periodo 1992-2010, pero al menos un 35% de esa inversión se había pagado como resultado de demandas contra el MOP de las concesionarias (ver figura 6). Sin embargo, el reciente nombramiento de un potencial candidato presidencial como ministro de obras públicas, hace evidente que las obras públicas siguen estando en el mercado político y que las fallos de inconsistencia dinámica serán un problema fundamental que condicionará las decisiones futuras.

PROBLEMAS DE LAS CONCESIONES EN CHILE Y PROPUESTAS DE REFORMA

Del análisis realizado de la experiencia chilena podemos concluir que siguen existiendo problemas que afectan la eficiencia del sistema de concesiones en Chile. En los que sigue sistematizamos las principales fallas del Estado que afectan la eficiencia y planteamos las reformas regulatorias e institucionales que aún siguen pendientes de abordar.

Inconsistencia temporal

La práctica en Chile de realizar un tratamiento fiscal en que no se considera el gasto público de las inversiones financiadas con pagos diferidos del Estado, induce a utilizar el marco de concesiones más como una forma de aumentar el gasto sin reflejarlo en el presupuesto, que en un esquema para promover la eficiencia en la provisión de infraestructura.

En el caso de Chile, se realizó entre el año 1998 y 2005 inversiones con pagos diferidos por más de US\$ 1500 millones, de los cuales el 70% del egreso se generaba en los gobiernos siguientes, sin tener que recurrir a ninguna aprobación presupuestaria por parte del Congreso. El esquema cumplía un rol político de facilitar el aumento de las inversiones en proyectos emblemáticos negociando incluso obras adicionales de proyectos en marcha, sin tener que restringirse a un presupuesto de gastos.

En América latina en general no se realiza un proceso sistemático de selección de concesiones en que se ponderen adecuadamente los beneficios y costos de la modalidad de financiamiento. En la mayoría de los países la selección y estructuración de concesiones se ve influida por factores políticos derivados del interés de aprovechar la concesión para hacer obras con el fin de obtener beneficios electorales, sin reflejarlas como gasto excluyendo la inversión del balance fiscal. Una primera reforma fundamental que se debe introducir en los países de la región es modificar la contabilidad fiscal de las concesiones.

La Unión Europea permite excluir del balance fiscal aquellos proyectos en que el privado incurre riesgo de demanda o de disponibilidad, Este criterio ha sido cuestionado por organismos multilaterales, ya que se ha prestado para que los estados contraigan

deudas significativas fuera del balance del sector público, deteriorando la disciplina fiscal en el largo plazo, sin que los costos sean incurrido por el gobierno que generó los déficits.

El Tesoro del Reino Unido en abril del 2009 modificó la regla fiscal adoptando la norma IFRS 12, expresando que el objetivo es evitar la generación de sesgos en las decisiones de modalidad de inversión, acotar los pasivos fiscales y no distraer al estado del análisis de "Valor por Dinero". El Tesoro de Reino Unido ha avanzado en la consideración del concepto de "control" además del de "transferencia de riesgos al sector privado" para definir si los proyectos deben ser considerados en el balance público. Si el Estado controla el resultado económico a través de sus regulaciones y además es el receptor de la obra al final de la concesión se debe contabilizar como proyecto público.

Por su parte, el Fondo Monetario ha propuesto, aunque no ha aprobado formalmente aún, tratar las concesiones de manera similar a la inversión pública. En particular concluye: "el efecto económico de este régimen de Concesión es muy poco diferente de la situación en que el sector público adquiere directamente una obra que ejecuta una empresa constructora privada que recibe financiamiento de proveedores" (FMI WP/02/167). Desde el punto de vista de la contabilidad fiscal el FMI propone que:

- i. El proyecto se muestre como la inversión del gobierno en el año (s) que se construye.
- ii. El Gobierno se financia con un préstamo de la empresa privada.
- iii. El Servicio de la deuda del gobierno para pagar el préstamo es: el flujo de los ingresos obtenidos por la empresa privada que opere la concesión (neto de sus costes). El punto aquí es que el gobierno pudo haber ganado el mismo flujo de ingresos, por lo que en esencia no es más que permitir que el sector privado actúe como su agente

América Latina debe adoptar el criterio establecido por el Reino Unido el 2009, con las reglas de

contabilización señaladas en la propuesta del FMI. Las distorsiones del ciclo político, debido a la debilidad de las instituciones, son más importantes en la región que en los países OCDE. En este esquema, el Ministerio sectorial dispondría de un marco de inversión definido, debiendo optar por la concesión cuando un análisis económico de "Valor por Dinero" así los justifique y no para generar holguras fiscales que son solo ilusorias. Adicionalmente, proponemos que el otorgamiento de los subsidios a la inversión en los casos en que se requiera, se realicen como plazo máximo al momento de entrada en operación de la concesión y que se adopte el criterio de considerar como proyecto público, cualquier proyecto en que el estado tenga control regulatorio y sea el reclamante residual de este. Este esquema tiene la virtud además que si la tasa de descuento privada es mayor que el costo de la deuda pública, se maximiza el impacto positivo en la rentabilidad privada del subsidio al pagarlo durante la fase de inversión. Por otra parte debe haber una contabilidad especial de pasivos contingentes, en que se informe en la ley de presupuesto su monto y se establezcan límites máximos, cuyo cumplimiento se debe informar al Congreso. Todo ello mediante una evaluación independiente de estas contingencias.

Excesiva renegociación de contratos

Los contratos de concesión por ser a plazos largos son siempre incompletos y por tanto, deben permitir su modificación cuando factores de interés público así lo requieran. Sin embargo, la renegociación de concesiones es un mecanismo que se ha abusado y ha permitido comprometer significativos recursos a futuro, evitando las restricciones presupuestarias. No obstante, el principal problema es que al estar el estado enfrentado a un monopolio, existe el riesgo de sobre precios y de falta de transparencia, afectando la eficiencia y legitimidad del sistema. En el caso chileno todos los contratos fueron renegociados en promedio tres veces. Indicador que se aleja de los benchmarking internacionales que sitúa este indicador en 1,4 veces (Guash, 2004). Adicionalmente, solo a partir del 2006 los convenios complementarios fueron publicados para mejorar la transparencia del sistema.

El viejo dilema de reglas versus discreción está presente cuando enfrentamos problemas de políticas públicas en un contexto dinámico y con gran influencia de factores políticos. Cualquier contrato a 30

años plazo en el ámbito de transporte será incompleto y por lo tanto surgirán necesidades de adaptar obras o tecnologías. Como conciliamos la necesidad de flexibilidad para realizar estos proyectos adicionales de interés público, pero evitamos que se use el sistema para realizar nuevos proyectos sin licitación que en realidad no son parte de intrínseca del proyecto original y quedar expuestos a negociaciones con un monopolio, que genera serias aprehensiones de transparencia y transferencia de rentas. Para abordar este desafío los cambios aprobados el 2010 a la ley de Concesiones avanzan en la dirección correcta. Se reduce por ley la discreción del Estado y se introducen requerimientos de mayor competencia. Por ejemplo se exige que en las obras adicionales su construcción sea licitada a empresas constructoras con supervisión del Estado. Este mecanismo se ha establecido en la regulación sanitaria para evitar transferencia de rentas a empresas relacionadas. Adicionalmente se establece en la ley límites al monto máximo que se puede incorporar obras adicionales, entre 20% y 30% dependiendo de la fase del proyecto. Si por algún cambio en las condiciones de entorno es necesario hacer modificaciones mayores al proyecto, el Estado debería tener por ley una opción call de la concesión, con criterios de indemnización establecidas en la ley y sujeta a arbitraje si hay discrepancias en la implementación específica. No obstante esta opción fue eliminada del proyecto en la discusión en el Congreso, generando una cláusula excepcional para exceder el monto límite de las renegociaciones. El problema es que lo excepcional, si está facultado por ley, se puede transformar en rutina. Por último, en la medida que las autopistas y Aeropuertos, se adjudican por valor presente del ingreso la determinación del monto de indemnización es muy simple. Es el remanente de Valor presente no recuperado descontado del ahorro de costo de operación y conservación futuro. Este es un cambio que quedó incorporado en la nueva ley.

En términos institucionales, la estructuración del Consejo de Concesiones con miembros de prestigio e independientes ayuda a mejorar la transparencia de las renegociaciones. No obstante, la medida más adecuada para avanzar a generar mejores incentivos es la creación de una Superintendencia de Obras Públicas. Permite reducir los riesgos de captura del estado, ya que en forma externa al concedente, el cual administra el contrato, se supervisaría el cumplimiento de los estándares de servicio comprometidos y adicionalmente evaluaría que

cualquier modificación de contrato cumpla con el requisito de que el valor presente del proyecto marginal sea igual a cero, considerando la tasa de descuento relevante. Incluso aunque el pronunciamiento de la superintendencia sobre el proyecto complementario no sea vinculante, pero sea público, cumpliría un rol de disciplina importante. Una superintendencia también podría cumplir un rol fundamental en aumentar la eficiencia de las obras públicas tradicionales. En ese ámbito el sesgo tradicional es gastar el presupuesto en hacer nuevas obras, y sub-invertir en conservación y mantenimiento de la infraestructura. En la medida que las entidades ejecutoras de obras públicas se vean obligadas a establecer compromisos de servicios que sean evaluados por la superintendencia, se reduciría significativamente el sesgo mencionado¹⁷.

Resolución de controversias

El sistema de arbitraje amigable componedor, como es el caso de Chile, no es el más adecuado cuando está involucrado el sector público. Existe evidencia de litigación excesiva y altos costos fiscales, además de los riesgos de colusión entre el concedente y el concesionario. Una alta proporción de las controversias se resolvieron en la fase de conciliación, de común acuerdo entre las partes. Todo esto ha implicado falta de transparencia e incentivos perversos, ya que se ha generado un sistema en que los proponentes tienen incentivos a ganar proyectos por debajo del costo y luego renegocian su ajuste o fuerzan un litigio en que la transacción o fallo siempre permite mejorar la situación sin litigio. Esto genera el riesgo de selección adversa, y de dejar en el mercado a los que poseen una mayor capacidad de litigar, influenciar y realizar lobby, y no los más eficientes. De esta forma, el mecanismo de mercado pierde su principal atributo que es inducir eficiencia a través de una competencia en un campo nivelado.

Las cláusulas legales que establecen la obligación de restablecer el equilibrio económico de la concesión, o la compensación frente a factores adversos sobrevivientes de carácter inespecífico, han generado

¹⁷ Los costos de eficiencia en este ámbito se han estimado usando modelos de HTM 4, el diferencial de costos totales de transporte e inversión puede llegar a ser 3 veces mayores para carreteros con mantención óptimo versus sin mantención.

incentivos para que cualquier cambio de condiciones externas adverso, sea cargado como gasto de responsabilidad del Estado, generando el riesgo de que las concesiones se transformen en un negocio en que las rentas son privadas y las pérdidas son públicas.

Solo las pérdidas generadas por actos de autoridad de carácter específico y difícil de prever al momento de la adjudicación, deben ser compensadas por el solo ministerio de la ley. El sistema de arbitraje amigable componedor incentiva al privado a litigar, ya que existe una cultura salomónica en este tipo de arbitrajes. En general, por el solo hecho de reclamar el concesionario obtendrá alguna compensación por parte de los árbitros. Casi independientemente de las razones de fondo. Esto dice relación con la tendencia a proponer conciliación amigable antes que un juicio incierto de parte de los árbitros.

En este contexto, siempre es rentable litigar. Adicionalmente, este mecanismo genera el riesgo de que a través de la conciliación se altere las condiciones de la licitación original. Generando de esta forma un serio problema de falta de igualdad de los proponentes frente a la licitación.

La modificación del mecanismo arbitral establecido en la nueva regulación del 2010, tendrá un importante impacto en reducir los litigios del sistema. Se opta por un sistema de fallos conforme a derecho, lo cual inhibe el esquema tradicional de buscar soluciones salomónicas. El establecimiento de un panel de expertos que adquiere reputación de independencia y elevado carácter técnico, también reducirá el incentivo a litigar.

El Estado como rehén ('hold up risk') vs riesgos de expropiación

El análisis más tradicional de regulación económica pone énfasis en el riesgo regulatorio que enfrenta el empresario, derivado del carácter de "hundida" de la inversión que debe realizarse al principio del periodo de la concesión. Un principal que desea generar beneficios a los electores, estará tentado de incumplir el contrato cambiando las condiciones a favor de los usuarios una vez realizadas las inversiones hundidas. La forma de proteger al inversionista frente a este riesgo es establecer contratos en que se fijen las reglas del negocio que puedan ser monitoreadas y sometidas a arbitraje independiente. En otras palabras, la forma de reducir el riesgo

de expropiación es limitar los grados de libertad de las decisiones públicas en el ámbito del proyecto.

Pueden haber razones de interés público que justifiquen la modificación del proyecto y o sus condiciones económicas, sin embargo se establece que solo las modificaciones de común acuerdo son de fácil obtención. De particular importancia para evitar el riesgo de expropiación ex post, el establecimiento de trabas para la terminación anticipada de la concesión. Sin embargo, estas rigideces generan otros riesgos, sin duda el hecho de que la modificación de proyectos por cambios objetivos en las condiciones del entorno, se hace a costa de transferir rentas económicas al concesionario, el que ex post está en una posición de monopolio respecto al servicio. Es más en la eventualidad de un concesionario ineficiente y/o oportunista la falta de alternativas de salida para el Estado genera un riesgo de dejar al Estado de rehén de un mal concesionario. En el caso de Chile este problema está exacerbado por cláusulas de protección de los acreedores, en que en el caso de una concesión fallida por falta grave, el estado estaría obligado a re licitar hasta tres veces la concesión si es que no se obtiene un valor mínimo para los acreedores. Ello implica postergar más de un año el reemplazo de un concesionario que ha dejado paralizado una obra. Los mecanismos jurídicos de recursos de no innovar frente a sanciones del regulador pueden hacer estos procesos aún más extensos.

Cuando con el fin de minimizar el riesgo de expropiación se impide al Estado el poder sacar a un concesionario, incluso con el pago de indemnizaciones preestablecidas, se genera un enorme poder al concesionario que adquiere una concesión de alto interés público y visibilidad política. Así, un concesionario oportunista sabe que una vez obtenida la concesión puede obtener un cambio favorable del contrato de mutuo acuerdo.

La estructuración de una ley de concesiones donde la posibilidad del Estado de terminar el contrato y resolver expeditamente la provisión del bien público es remota, genera un enorme poder al que adquiere una concesión de un servicio público importante. Existe evidencia de que ese poder ha sido utilizado en varias ocasiones forzando renegociaciones ventajosas. Esta asimetría se introdujo en el marco jurídico al tratar de generar protecciones para los inversionistas y financistas de riesgos de expropiación

por el Estado. En este sentido es evidente que es fundamental encontrar un equilibrio que acote ambos riesgos. Condiciones mínimas que deben considerarse en los marcos de concesiones son la posibilidad de poner término anticipado a una concesión por razones de interés público con las compensaciones correspondientes para limitar el riesgo de expropiación. Adicionalmente, el supuesto resguardo del interés de los acreedores no puede implicar que la reanudación de obras paralizadas se prolongue excesivamente.

El avance en esta materia fue parcial por una parte no se estableció por ley la obligación de establecer cláusulas de término anticipado con criterios de compensación regulados en la ley. No obstante se mejoró sustancialmente la expedición para reemplazar un concesionario en caso de falta grave.

Problemas en la Implementación de Concesiones

Muchos de los problemas de la concesiones se pueden atribuir a inadecuada implementación. Entre estos problemas se puede mencionar una inconveniente distribución de riesgos e insuficiente preparación de proyectos lo que implica conflictos, retrasos y alto costo de financiamiento privado. Detrás de estas dificultades está la presión política para acelerar la inversión, lo que implica, que proyectos pobremente preparados, que potencialmente pueden generar conflictos ambientales y sociales son impulsados. Esto lógicamente acarrea aumentos de costos y plazos de ejecución, aumentando las posibilidades de oportunismo ex post, con altos costos de transacción y contingencias fiscales por demandas litigiosas excesivas.

Otro problema de implementación es la inexistencia de monitoreo de niveles de servicios comprometidos en los contratos. La autoridad concedente no tiene incentivos a invertir en fiscalización, estando concentrada en el desarrollo de nuevas inversiones, por las mismas razones que privilegia, en obras públicas los nuevos proyectos frente a la conservación. Adicionalmente, existen conflictos de interés que inhiben el ejercicio de una función fiscalizadora respecto a la empresa concesionaria. Este conflicto de interés deriva de la ambigüedad respecto a quién es responsable del déficit en el nivel de servicio, el que planifica, el que diseña o el que construye y opera. En general el MOP muestra muy pocos

casos de sanciones a concesiones en operación por incumplimiento de los niveles de servicio y la capacidad de fiscalizar el cumplimiento del contrato era muy insuficiente. La estructuración de una unidad de fiscalización de concesiones especializada fue discontinuada al cabo de dos años.

Finalmente los mecanismos para definir la adjudicación de contratos hasta el año 2006 no fueron los más adecuados. Aún cuando era sabido que el mecanismo de Valor Presente del Ingreso era el mecanismo más eficiente, se evitó usarlo en las concesiones de autopistas e incluso se estructuró como un esquema excepcional en la ley. Recientes transacciones de autopistas en Chile entregan señales de rentabilidades extraordinarias de los que invirtieron en estos proyectos¹⁸. Las estimaciones de demanda fueron excedidas con creces. Este mecanismo, por una parte reduce el riesgo de demanda, haciendo endógeno el plazo de la concesión, acotando las pérdidas, pero también limita las rentas de un servicio que en muchos casos no tiene alternativas. Los actores privados preferían un esquema en que se pudieran gozar de rentas en caso de que la demanda sea mayor a la esperada y se pueda renegociar en caso de que sea menor a esta. De hecho, muchas concesiones lograron cambiar su contrato ex post a uno de Valor Presente del Ingreso luego que los tráficos cayeran como consecuencia de la crisis económica del periodo 98-2000. Sin embargo, las nuevas licitaciones después de la crisis volvieron a un esquema de plazo fijo. Un argumento dado por los concesionarios es que no habría interesados si los proyectos se licitaban por valor presente del ingreso y se reducían las garantías de ingreso mínimo. No obstante, entre los años 2006 y 2008 todas las licitaciones se realizaron por valor presente del ingreso con una elevada participación de empresas y significativa competencia.

Por último, la premura por el desarrollo de proyectos lleva muchas veces a no realizar los estudios de impacto ambiental o a ahorrar recursos y tiempo sin considerar adecuadamente los impactos sociales y

18. Un caso es la venta del 50% de Autopista Central por Skanska. La inversión total con deuda y capital fue de alrededor de US\$ 500 millones y esta compañía vendió al cabo de 6 años el 50% de su participación en el capital en US\$ 730 millones. Una rentabilidad entre 5 y 7 veces del capital invertida en 6 años. El Presidente de la compañía Kalstroem señaló que había sido el proyecto más rentable de la historia de la compañía sueca.

ambientales de los proyectos. Esta situación ha sido especialmente costosa en los proyectos de autopistas urbanas en Santiago. El acceso Sur a Santiago, se inició en 1997 y hoy el año 2009 todavía no se concluye debido a los múltiples conflictos sociales y ambientales. El proyecto de Autopista Vespucio Sur no realizó los estudios de impacto ambiental, bajo el resquicio que se trataba de autovías. El proyecto el Salto Kennedy se concesionó sin siquiera tener definidas las salidas a una zona altamente congestionada, como es la zona de la Costanera Andrés Bello y Pedro de Valdivia Norte. En el caso de Vespucio Sur se tuvo que realizar el estudio de impacto ambiental una vez que la autopista estaba terminada, estando ahora obligado el MOP a realizar modificaciones de obras con el proyecto concluido, lo cual es mucho más caro, económica y políticamente.

Nuevamente los problemas de implementación en parte se resuelven con el fortalecimiento de la Institucionalidad y fortaleciendo los procesos de planificación y pre inversión.

La selección de proyectos en concesión debe estar inserta en el proceso general de planificación de infraestructura de transporte desde una perspectiva multimodal. La eventual existencia de rentabilidad privada en una concesión no es garantía de que el proyecto aporte al crecimiento de la economía. Existen varias razones para esta discrepancia entre rentabilidad social y privada. En el caso de redes de transporte la rentabilidad de un trazo no asegura, que desde la perspectiva del conjunto, exista rentabilidad sistémica, ello debido a las diseconomías de congestión que existen en el transporte. Por otra parte en el sector de infraestructura de transporte existen elevados costos hundidos y condiciones de monopolio natural, lo cual también puede justificar proyectos socialmente no rentables, que se benefician del ejercicio de poder de mercado. Por último los mecanismos de subsidio diferidos y garantías implícitas y explícitas también erosionan cualquier disciplina de mercado que pueda existir. Es por ello, que los proyectos en concesión deben ser parte del proceso de planificación de infraestructura y requieren evaluación social de proyecto, tanto como los proyectos de inversión pública.

El proceso de planificación de infraestructura de transporte permite identificar a nivel de perfil la conveniencia desde la perspectiva del sistema de transporte de la realización de un proyecto. La

selección de una concesión es un proceso iterativo en que se va avanzando y profundizando la evaluación del proyecto, desde la perspectiva de la sociedad y del concesionario potencial. En una segunda etapa, una vez determinado los soportes públicos necesarios para hacer viable el proyecto en concesión, se debe realizar la evaluación social del proyecto en concesión y comparar con la opción de inversión pública. La evaluación social de un proyecto público no es igual a la de un proyecto en concesión, la reasignación de riesgos genera beneficios y costos que son necesarios considerar y que también influyen en la tasa de descuento relevante.

Un esquema institucional adecuado debe distinguir los roles de Planificación, evaluación priorización de inversiones y definiciones de políticas, que corresponden al nivel Ministerial sectorial, del proceso de implementación y ejecución de proyectos y administración de contratos con el de fiscalización independiente del cumplimiento de dichos contratos. En el caso de una carretera es el ministerio de transportes el responsable de Planificar, identificar, evaluar y definir los proyectos a ser concesionados, en interacción con las autoridades de Hacienda y de Planificación que deben tener capacidad de evaluar los riesgos y costos fiscales de los diferentes mecanismos propuestos. La preparación de los proyectos y su proceso de licitación control de ejecución y administración de los contratos le corresponde al servicio de vialidad. No obstante, es importante establecer una Unidad de Concesiones de carácter central que tengo conocimiento experto en los análisis financieros, de distribución de riesgos, de Project Financing y los aspectos contractuales que le son propios. No tiene justificación crear estas capacidades en cada Servicio. Se requieren recursos muy especializados que son muy escasos. Esta Unidad de concesiones puede cumplir un rol clave de asesoría en todo el proceso de preparación, desarrollo del proyecto, diseño del modelo financiero y de compartir riesgos. La administración del contrato queda en manos del servicio respectivo. No obstante, es fundamental generar un contrapeso del servicio. Para estos efectos se avanzaría con el establecimiento de una Superintendencia que fiscalice el cumplimiento del contrato. Esta fiscalización, no debe sustituir el rol del servicio como administrador del contrato. Para estos efectos, puede ser estructurada como una contraloría técnica, que actúa sobre la entidad pública que administra el contrato, pudiendo sancionarla y obligarla a establecer multas y otras sanciones sobre el concesionario. El modelo peruano,

en que la Superintendencia de Transporte sustituye al Servicio en la administración del contrato durante la etapa de operación, se considera inadecuado. Se genera un serio problema de Agencia. No es claro quién es responsable por las insuficiencias, el que diseñó el proyecto, el que fiscalizó su construcción o el que fiscaliza su operación. Debe haber una entidad sectorial responsable de llevar el proyecto, desde la fase de contratación de la ingeniería hasta el término de su operación. Esto sin perjuicio, de establecer una Superintendencia independiente que genere los contrapesos necesarios en el sistema.

El caso de Chile, el modelo es aún menos adecuado. La Coordinadora Nacional de Concesiones selecciona y propone los proyectos que se realizarán en concesión, prepara los estudios de Ingeniería y otros, prepara las bases de licitación, conduce el proceso de licitación, adjudica el proyecto, negocia el contrato, controla la construcción y gestiona la administración de la operación y no existe un fiscalizador independiente. Esta concentración de funciones es tan absurda que esta unidad es el responsable de gestionar contratos de operación de cárceles y hospitales, aun cuando cuente con la asesoría de gendarmería y los servicios de salud la responsabilidad administrativa es de esta unidad y en definitiva del Ministro de Obras Públicas. Este esquema debe ser modificado. La Coordinadora Nacional de Concesiones debería cumplir un rol de asesoría a los servicios que les interese utilizar el mecanismo de concesiones y participar efectivamente en los aspectos de promoción y transaccionales del proceso de licitación. Los aspectos de planificación evaluación y preparación de los proyectos deberían ser desarrollados por los servicios responsables de proveer el servicio. Vialidad, los proyectos de carreteras, la Dirección de Aeropuertos, los proyectos de aeropuertos, Gendarmería, los proyectos de cárceles, etc. Esta concentración de funciones, transforma a las concesiones en un fin en sí mismo, tal es así que no se realiza un análisis de "Valor por Dinero", que sí les interesa realizar a los servicios responsables públicos del servicio. No existen incentivos para fiscalizar el cumplimiento del contrato en calidad de servicio, esta entidad muy vinculada a instancia políticas se enfoca en generar nuevos proyectos principalmente. La reforma integral de creación de un Ministerio de Transporte y Desarrollo territorial y descentralización de los servicios de vialidad, aeropuertos, puertos, manteniendo una unidad de concesiones de carácter asesor avanzaban en la dirección aquí indicada. Esta reestructuración no está en la agenda sectorial en lo actualidad.

CONCLUSIONES Y AVANCE DE LAS REFORMAS DE LAS CONCESIONES DE INFRAESTRUCTURA CON

Chile llevó adelante entre 1992 y el año 2007 un programa de inversión en concesiones de Obras Públicas superior a US\$ 11.000 millones, el más grande de América Latina en relación al tamaño de la economía. Este programa fue exitoso en permitir realizar proyectos de inversión que redujeran el enorme déficit que se había acumulado en la década de los ochenta y evitara la generación de cuellos de botella en un periodo de rápido crecimiento. Sin embargo, la institucionalidad que se ha estructurado no genera la disciplina, transparencia e incentivos adecuados para asegurar eficiencia y eficacia.

El sistema de concesiones tal como está estructurado en Chile, exacerba los problemas de inconsistencia dinámica, ya que el sistema de contabilidad fiscal permite transferir gasto fiscal a futuros gobiernos, sin la contabilización apropiada de este gasto. La posibilidad de renegociar los contratos y ampliar los proyectos con los concesionarios, mediante negociación directa con pagos diferidos del fisco y sin las adecuadas evaluaciones independientes, genera una distorsión significativa del sistema de licitación pública, selección adversa de concesionarios y rentas monopólicas y serias alteraciones a los principios de transparencia en el ámbito de la inversión en infraestructura pública. Chile tiene un record de renegociación de los más elevados del mundo, con más de 3 modificaciones de contrato por cada concesión. El aumento de gastos alcanza a US\$ 2800 millones casi un tercio del monto originalmente negociado.

El esquema de concesiones puede generar "Valor por Dinero", sin embargo para que ello ocurra se requiere estructurar una institucionalidad ad hoc que mejore sustancialmente el funcionamiento del sistema. La reforma legal del 2010 avanza en varios aspectos: estructurar un panel de expertos de carácter permanente para resolver los aspectos técnicos de las disputas entre el Estado y los concesionarios; los fallos arbitrales se resuelvan conforme a derecho y no en equidad, para evitar alterar la igualdad de los licitantes en el proceso de licitación y reducir los incentivos oportunistas a litigar; se estructura un Consejo de Concesiones en que participan expertos independientes. El objetivo es reducir el riesgo de captura y el sesgo de la autoridad a favor de la

infraestructura per se. La secretaría ejecutiva de dicho Consejo debería ser un ente asesor de los ministerios y servicios responsables de la provisión de los servicios públicos y además tener un rol protagónico en la concreción de las transacciones propiamente tal.

Este modelo modifica significativamente el esquema centralizado actual, donde la Coordinadora de concesiones concentra las funciones de desarrollar los proyectos, realizar la licitación, supervisar la construcción y gestionar la supervisión de la operación del contrato.

El conjunto de debilidades descritas llevó a las autoridades del MOP en el periodo 2005-2007 a plantear reformas administrativas y legales al sistema de concesiones, por la vía administrativa se introdujeron algunas reformas importantes.

En el 2005 se estableció un Consejo de Concesiones con participación de al menos dos consejeros independientes del gobierno, con la función principal de evaluar las propuestas de Convenios complementarios y supervisar los procesos de licitación.

Por la vía administrativa se estructuró el año 2006 una nueva unidad en el Ministerio de Obras Públicas que fiscalizaría los compromisos de nivel de servicio de las obras concesionadas. Esta unidad estaba separada de la unidad que prepara los proyectos y lleva adelante los procesos de licitación y supervisión de construcción. Este sería un paso intermedio para preparar la creación por ley de una Superintendencia de Obras públicas que ejercería en forma independiente del MOP el rol de Supervisar los niveles de servicio comprometidas en las obras concesionadas y obras públicas y evaluar las propuestas de convenios complementarios.

Adicionalmente se estableció la política de obligar la licitación de la construcción de obras adicionales por sobre US\$ 1 para proyectos de concesiones que estuvieran en fase de operación, lo cual fue refrendado por ley.

Con el fin de reducir el riesgo de demanda y las rentas ex post o los incentivos de renegociar las

concesiones se estableció que todos los proyectos de carreteras y aeropuertos se licitarían por Valor Presente de los Ingresos y la garantía de ingreso mínimo no podría superar un monto que permitiera repagar más del 70% de la inversión. A pesar de la oposición de los gremios quienes señalaban que este esquema no era atractivo para los empresarios, las licitaciones de aeropuertos y autopistas que se realizaron entre el 2007 y el 2008 con este mecanismo tuvieron gran competencia y se adjudicaron sin contratiempos.

Se estableció que todos los proyectos deberían licitarse con al menos ingeniería básica concluida y el estudio de impacto ambiental terminado, ello con el fin de evitar las múltiples dificultades que generaban los proyectos mal preparados. Con este fin se fortaleció las unidades de preparación de proyectos y la inversión en estudios.

Se envió al Congreso un conjunto de reformas legales en que se estructuran algunos de los cambios regulatorios propuestos en este artículo y de las modificaciones de institucionalidad para corregir los problemas de incentivos. Se aprobaron importantes cambios al régimen regulatorio, que se espera que mejore significativamente el funcionamiento del sistema. No obstante, un aspecto fundamental, la contabilización de pasivos contingentes no fue incorporado en la ley. Par tanto los proyectos que se financian con pagos diferidos del Estado están al margen del marco de gasto aprobado en el presupuesto, generando sesgas en las decisiones de financiamiento¹⁹. Tampoco se establece la obliga-

ción de evaluar proyectos de concesión de acuerdo al criterio de "Valor por Dinero", por tanto no existe un esfuerzo sistemático de analizar cuáles son las mejores esquemas contractuales de provisión de servicios públicos en este ámbito, esta falencia adquiere más importancia si se mantiene un sesgo en las decisiones de financiamiento de la inversión en servicios públicos de infraestructura, al no contabilizar adecuadamente los subsidios diferidos de la inversión y los pasivos contingentes

No obstante, el lobby de la industria y sectores políticos transversales que le son afines lograron detener el proceso de reforma del Ministerio de Obras públicas. El cambio de enfoque del sector de infraestructura hacia la búsqueda de una institucionalidad que implique mayores niveles de efectividad y eficiencia con transparencia y "accountability" en el otorgamiento del servicio generaría un aumento de la productividad de la inversión muy significativa. En los años noventas en que había un gran déficit de inversión en infraestructura no cabía duda que casi todos los proyectos eran socialmente rentables y que el impacto en productividad y crecimiento fue muy significativo. En esta década en que ya no existe un déficit tan evidente, el disponer de una institucionalidad que promueve la eficiencia y eficacia con competencia y transparencia y sin sesgos de selección, resulta vital para que el desarrollo del sector contribuya al crecimiento de la productividad y del crecimiento económico y la calidad de vida de la población.

19. El año 2005 se argumentó que la mantención de un superávit estructural de 1% en la regla fiscal era necesario, entre otras razones, por la generación de pasivos contingentes en el programa de concesiones. No obstante, la incorporación de estos países en la determinación del superávit no es una regla explícita, quedando al arbitrio de la autoridad.

BIBLIOGRAFÍA

- Agénor P-R. (2009), "Infrastructure Investment and Maintenance Expenditure: Optimal Allocation Rules in a Growing Economy", *Journal of Public Economic Theory* 11, no. 2, p.233-250.
- Ardanaz M., C. Scartascini, and M. Tommasi (2010), "Political Institutions, Policymaking, and Economic Policy in Latin America", IDB Working Paper Series No. 158
- Arrow, K.J., Lind, R., 1970. Uncertainty and the evaluation of public investment decisions. *Am. Econ. Rev.* 60, 364-378.
- Athias, L. and S. Saussier (2007), *Contractual Flexibility or Rigidity for Public Private Partnerships? Theory and Evidence from Infrastructure Concession Contracts*, mimeo, ATOM, Paris
- Bajari, P. and Tadelis, S. (2001) Incentives versus transaction costs: a theory of procurement contracts, in: *RAND Journal of Economics*, Volume 32, Issue 3, pp. 387-407.
- Banco Mundial (2005), "Mexico: Infrastructure Public Expenditure Review (IPER)", Report No. 33483-MX, Washington DC.
- Benavides, J. (2010). Reformas Para Atraer La Inversión Privada en Infraestructura Vial. En Colombia 2010-2014: Propuestas de Política Pública (págs. 279-320). Bogotá D.C.: CAF, Fedesarrollo.
- Berkman, H., C. Scartascini, E. Stein, y M. Tommasi (2009), "Policies, State Capabilities, and Political Institutions: An International Dataset." Washington, DC, United States: Inter-American Development Bank. Available at: http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=DBA-012
- Bettignies (de), J.-E., and Rass, T. (2004) The Economics of Public-Private Partnerships, *Canadian Public Policy*, XXX, 135-154.
- Bettignies (de), Jean-Etienne & Ross, Thomas W. (2009) "Public-private partnerships and the privatization of financing: An incomplete contracts approach," *International Journal of Industrial Organization*, vol. 27(3), pages 358-368
- BID (2010). *La Era de la Productividad: Como transformar a las economías desde sus cimientos*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Bitran, E y Villena M (2011) "Evaluación de Proyectos en Concesión: ¿Qué tasa de descuento usar?" Mimeo,
- Bitran, E y Villena, M. (2011) "Desarrollo Institucional para la eficiencia de las concesiones de Infraestructura de Transportes", Presentado a Seminario "Asociaciones Público Privadas para Centro América".
- Bitran, E. y Villena, M. (2010) "El nuevo desafío de las Concesiones de Obras Públicas en Chile: Hacia una mayor Eficiencia y Desarrollo Institucional", CEP, 117.
- CAF (2003), "Rieles con futuro: Desafíos para los ferrocarriles en América del Sur", Corporación Andina de Fomento
- Calderón, C. & L. Servén (2004). "The effects of infrastructure development on growth and income distribution". Policy Research Working Paper 3400. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Carranza, L., Daude, C., & Melguizo, A. Public infrastructure investment and fiscal sustainability in Latin America: Incompatible goals? OECD Development Centre Working Paper, Forthcoming.
- CEPAL (2006), "Latin American Modal Split in International Transport", CEPAL. Disponible en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/Transporte/noticias/noticias/6/34756/P34756.xml&xsl=/Transporte/tpl/p1f.xsl&base=/Transporte/tpl/top-bottom.xsl>
- Donoghue, B. (2002). Statistical Treatment of 'Build-Own-Operate-Transfer' Schemes. IMF Working Paper .
- Echeverría, M. (2002). Competencia y complementación de los modos Carretero y Ferroviario en el Transporte de Cargas. Síntesis de un Seminario.

- Serie Recursos Naturales e Infraestructura , 1-46. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Economist Intelligence Unit, Infrascope (2010) "Partnerships for Progress? Evaluating the environment for public-private partnerships in Latin America and the Caribbean".
- Engel, E., R. Fischer y A. Galetovic: "Licitación de Carreteras en Chile". En Estudios Públicos, 61: 5-37 (1996).
- — — — (1998) "Highway Franchising: Pitfalls and Opportunities". En American Economic Review Papers and Proceedings, 87: 68-72.
- — — — (2001) "Least-Present-Value-of-Revenue Auctions and Highway Franchising". En Journal of Political Economy, 109: 993-1020.
- — — — (2006), "Privatizing Highways in the United States", Review of Industrial Organization, 29, 27-53.
- — — — (2007a). "Renegotiation without Holdup: Anticipating Spending and Infrastructure Concessions". NBER Working Paper No 12.399
- — — — (2007b) "The Basic Public Finance of Public-Private Partnerships". NBER Working Paper No 13284
- — — — (2003). Privatizing Highways in Latin America: Fixing What Went Wrong. Economía , 129-164.
- — — — (2009). "On the efficient provision of roads", March. Mimeo. Available at http://cowles.econ.yale.edu/~engel/pubs/efg_efficient-prov.pdf
- — — — (2009). Public-Private Partnerships: When and How. Documentos de Trabajo 257, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- — — — (2009a). Soft Budgets and Renegotiations in Public-Private Partnerships. Cowles Foundation Discussion Paper.
- — — — (2009b). Renegociación de Concesiones en Chile, Estudios Públicos, 113, Verano, 151-205, 2009.
- Estache, A., González, M., Trujillo, L. (2002), Efficiency Gains from Port Reform and the Potential for Yardstick Competition: Lessons from Mexico, World Development, Vol. 30, pp. 545-560
- Estache A., [2006], "PPI partnerships vs. PPI divorces in LDCs" Review of Industrial Organization, 29, 3-26.
- Estache, A. Ellis J. and Trujillo, L. (2007) Public-Private Partnerships in Transport, The World Bank, Sustainable Development Vice-Presidency, WPS4436
- Estache, A., & Wren-Lewis, L. (2009). Toward a Theory of Regulation for Developing Countries: Following Jean-Jacques Laffont's Lead. Journal of Economic Literature, 729-770.
- Fay M. and M. Morrison (2007) Infrastructure in Latin America and the Caribbean. Recent Development and Key Challenges, The World Bank, Washington D.C.
- Gomez-Ibanez J.A. and Meyer J. R., (1993) "Going Private: The International Experience with Transport Privatization", The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Gomez-Lobo, A. / Hinojosa, S. (2000): Broad Roads in a Thin Country, World Bank Policy Research Working Paper No. 2279, available online: [http://papers.ssrn.com/\[22/01/2008\]](http://papers.ssrn.com/[22/01/2008]).
- Grout P. and Stevens M., [2003], "The Assessment: Financing and Managing Public Services", Oxford Review of Economic Policy, 19, 215-234.
- Guasch, J. L., Laffont, J.J., & Straub, S. (2007). Concessions of Infrastructure in Latin America: Government-Led Renegotiation. Journal of Applied Econometrics , 1267-1294.
- Guasch J.L., Laffont J.J., Straub S., [2006], "Renegotiation of Concession Contracts: A Theoretical Approach", Review of Industrial Organization, 29, 55-73.
- Guasch, J. L., Laffont, J.J., & Straub, S. (2008). Renegotiation of Concession Contracts in Latin

- America: Evidence for the water and transport sectors. *International Journal of Industrial Organization*, 421-442.
- Guasch, L., Fischer, (2004). Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it right. WBI Development Studies, The World Bank Institute. Washington, D.C.
- Gutierrez, H., & Nieto-Parra, S. The Policy-Making Process of Road Infrastructure in Latin America: A Review for Policy Makers. OECD Development Center Working Paper, Forthcoming.
- Hart, O., Shleifer, A., Vishny, R.W., 1997. The proper scope of government: theory and an application to prisons. *Q. J. Econ.* 112, 1127-1161.
- Harberger, A. [1971] "Three Theorems of Applied Welfare Economics," *Journal of Economic Literature* 3.
- Hart O.D., [2003], "Incomplete Contract and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships", *The Economic Journal*, 113, 69-76.
- Irwin, T. (2007). *Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*. Washington: The World Bank.
- Kalaitzidakis, P. y S. Kalyvitis (2004), "On the Macroeconomic Implications of Maintenance in Public Capital," *Journal of Public Economics*, 88, Marzo, p. 695-712.
- Mehra, Rajnish & Prescott, Edward C. (1985) "The equity premium: A puzzle," *Journal of Monetary Economics*, Elsevier, vol. 15(2), pages 145-16
- Mesalles Jorba L. (2010), "El proceso de formación de políticas en el sector infraestructura de transportes en Costa Rica", Trabajo hecho para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sin publicar
- Nieto Parra S. y J. Santiso (2009), "Revisiting Political Budget Cycles in Latin America," OECD Development Centre Working Papers 281, OECD Publishing
- Nieto-Parra S., Olivera M., y Tibocho A., (2011) "The politics of transport policies in Colombia", OECD Development Centre Working Paper, Forthcoming
- OCDE (2010a), "Colombia Economic Assessment", OECD, Paris, September, Available at <http://www.oecd.org/dataoecd/38/14/46797800.pdf>
- OCDE (2010b). *Dedicated Public Private Partnerships Units: A Survey of Institutional and Governance Structures*. Paris: OECD Publications.
- OCDE (2010c). *South-East Asia Economic Outlook*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2008). *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*. Paris: OECD Publications.
- Pineda, J. & F. Rodriguez (2006). "Public Investment in infrastructure and productivity growth: Evidence from the Venezuelan manufacturing sector". Wesleyan Economics Working Papers.
- Rioja F. (2003), "Filling Potholes: Macroeconomic Effects of Maintenance versus new Investment in Public Infrastructure," *Journal of Public Economics*, 87, September, p. 2281-304.
- Rocha, C. and Britto, P. (2010), *Securitisation of leases of port areas and installations in Brazil*, *Maritime Policy & Management*, Vol. 37, pp. 163-174
- Saussier, S., Staropoli, C. and Yvrande-Billon, A. (2009) *Public-Private Agreements, Institutions, and Competition: When Economic Theory Meets Facts*, in: *Review of Industrial Organization*, Volume 35, Issue 1-2, pp. 1-18.
- Schwartz, J. et al. (2009), *Logistics, Transport and Food Prices in IAC: Policy Guidance for Improving Efficiency and Reducing Costs*, World Bank Latin America and the Caribbean Region Sustainable Development Occasional Papers Series, No. 2
- Serebrisky, T., Trujillo, L. (2005), *An assessment of port reform in Argentina: outcomes and challenges ahead*, *Maritime Policy & Management*, Vol. 32, pp. 191-207

- Silva, G. (2007). ¿Por qué las hidrovías y ferrovías se han relegado en América Latina. Rosario, Argentina: XVI Congreso Latinoamericano de Puertos.
- Steffensen, J. & S. Trollegaard (2000). "Fiscal Decentralisation and Sub-National Government Finance in Relation to Infrastructure and Service Provision". Synthesis Report on 6 Sub-Saharan African Country Studies. The National Association of Local Authorities in Denmark, dirigido por el Banco Mundial.
- Straub S., Vellutini C. and M. Warlters, (2007), "Infrastructure and Economic Growth in East Asia", mimeo, The World Bank, Washington D.C.
- Straub, S. (2008) "Infrastructure and Growth in Developing Countries: Recent Advances and Research Challenges", Policy Research Working Paper 4460, The World Bank, Washington D.C.
- Thomsom, I. (1999). Las Concesiones y la Optimización del Transporte Vial y Ferroviario. Revista Cepal , 173-184.
- Williamson, O.E. (1979) "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations", Journal of Law and Economics, Vol. 22, No. 2, pp. 233-26
- World Bank - Private Participation in Infrastructure (PPI) Project Database, <http://ppi.worldbank.org/>





Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

**POLÍTICAS PÚBLICAS
EN INFRAESTRUCTURA
DE TRANSPORTE
EN AMÉRICA LATINA**

Autores:
Hamlet Gutiérrez, Sebastián Nieto
y Mario Pezzini, Centro de Desarrollo
de la OCDE.

ANEXOS



Este programa cuenta con la financiación de:



El contenido de este documento de trabajo sirvió de base para la realización del capítulo de "Estado y reformas en las políticas públicas de infraestructura"

del informe de la OCDE/CEPAL "Perspectivas Económicas de América Latina 2012" sobre el tema de "Transformación del Estado para el Desarrollo".

I. INTRODUCCIÓN

La infraestructura constituye un componente clave del crecimiento y el desarrollo económico. El diseño de una política integrada de infraestructura que identifique las necesidades de demanda de la población produce externalidades claves para la inclusión social y mejora en la productividad de un país.

Este documento se concentra en el análisis de las transformaciones que se requieren en el Estado para elevar la eficiencia y eficacia de las inversiones públicas en la infraestructura de transporte. Se identifica el rol que cumple el Estado en las políticas públicas de provisión y operación de infraestructura y servicios de transporte y la necesidad de establecer una política integrada y sostenible de logística y movilidad a nivel nacional y subnacional. Igualmente, se plantean recomendaciones de políticas públicas para lograr una mayor coherencia y coordinación entre los actores involucrados en el despliegue de infraestructura de transporte.

Existe una amplia brecha en la provisión de infraestructura en América Latina respecto de otras regiones del mundo, que reduce su potencial de desarrollo económico. A pesar de la creciente participación del sector privado en este sector en las últimas dos décadas, la región sigue muy rezagada respecto de Asia y otras economías emergentes. Esto no solo afecta su crecimiento económico, sino que compromete las posibilidades de reducir las brechas y la desigualdad, tan característica de la región. Para enfrentar las necesidades de infraestructura que surgirán de los empresas y las personas entre 2006 y 2020, con un crecimiento económico promedio de 3.9% anual en el periodo, América Latina y el Caribe deberían invertir en este sector en torno al 5.0% anual. Para cerrar la brecha de la región con un conjunto de países del sudeste de Asia las erogaciones deberían ascender a cerca de un 9% del PIB anual. Teniendo en cuenta que la inversión en infraestructura en el periodo 2007-2008 fue de un 2% del PIB en la región, el esfuerzo por realizar se torna mayúsculo.¹

El reto para la región es proveer adecuadamente infraestructuras que potencien la economía y la igualdad de forma sostenible. Los aumentos en la disponibilidad y calidad de la infraestructura reducen los costos logísticos y permiten elevar la productividad y competitividad de las economías. Por ejemplo, se estima que cerrando la brecha de infraestructuras con otros países de ingreso medio, las economías latinoamericanas podrían incrementar la tasa de crecimiento del producto en dos puntos porcentuales por año². Igualmente, un mayor acceso a la infraestructura de transporte contribuye a disminuir la desigualdad y favorecer la inclusión social y fortalece la conexión entre los centros agrícolas y los principales mercados urbanos internos.

La fuerte caída de la inversión pública en los años noventa impactó considerablemente la dotación de infraestructura. Después de las fuertes crisis fiscales y de endeudamiento externo que sufrió la mayoría de las economías de la región en los años ochenta, en la década siguiente hubo recortes generalizados de inversión de capital como parte de los programas de consolidación fiscal. Al mismo tiempo, la mayor madurez fiscal limitó los niveles de endeudamiento, que acompañados por bajos niveles de tributación, restringen la capacidad de financiación. Cifras de la CEPAL muestran que si en el periodo 1980-1985 la inversión pública era de casi 4% del PIB, en el bienio 2007 y 2008 se redujo hasta un 2%.

Esta caída en la inversión pública de la región no alcanzó a ser compensada por la mayor inversión privada. A pesar de que aumentó la participación del sector privado mediante diversos esquemas, su magnitud fue insuficiente para compensar el descenso de la inversión pública respecto del crecimiento económico en la década de los años dos mil. No obstante los beneficios que trajo consigo, el volumen de inversión privada en el periodo fue menor que la magnitud de la retracción de la inversión pública en la mayoría de los sectores, salvo en las

1. Perrotti y Sánchez (2011).

2. Calderón y Servén (2010).

telecomunicaciones y, en menor medida, en energía. Además, en ocasiones, el diseño inadecuado de las políticas públicas para involucrar al sector privado se tradujo en una provisión insuficiente, en algunos casos con rezagos y sobrecostos, lo que perjudicó la consecución de los objetivos planteados.

El déficit en infraestructura difiere bastante entre sectores y países; las brechas en la región tienden a concentrarse principalmente en transporte y energía. En general, en materia de infraestructura de transporte la región registra un déficit significativo, que podría condicionar su desarrollo al restringir las posibilidades de crecimiento económico e impedir acceder a los beneficios derivados de las economías de escala y la especialización a nivel subnacional y nacional.³

Para mejorar la eficacia del sector público se requiere de una definición y aplicación adecuada de mecanismos que permitan un cambio en las

políticas públicas sectoriales y una mayor articulación y coordinación con el sector privada. La forma como se conciben y ejecutan las políticas de infraestructura de transporte debería efectuar un viraje hacia un enfoque integrado y multimodal, donde la infraestructura provista sea definida en función de las necesidades de movilidad y logística, independientemente del modo de transporte. En las concesiones de infraestructura de transporte es fundamental corregir las fallas derivadas de la inconsistencia dinámica, esto es, el incentivo a cambiar las reglas del juego iniciales, amplificada por el régimen de contabilidad fiscal de las concesiones y por la inadecuada gestión de sus riesgos, entre otros factores que deberían ser revisados.

El análisis de la infraestructura de transporte indica la necesidad de una mayor coordinación y coherencia de las políticas. Es fundamental establecer un marco nítido para el proceso de formulación de políticas que favorezca una ejecución eficiente y eficaz de los recursos, lo que permitiría incrementar la calidad del gasto público y lograr una mejor articulación con el sector privado bajo el esquema de asociaciones entre los sectores público y privado.

3. Bolmaseda *et al.* (2011) y Gayá y Campos (2009).

II. COORDINACIÓN DE POLÍTICAS DE INFRAESTRUCTURA Y PLANEACIÓN EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE

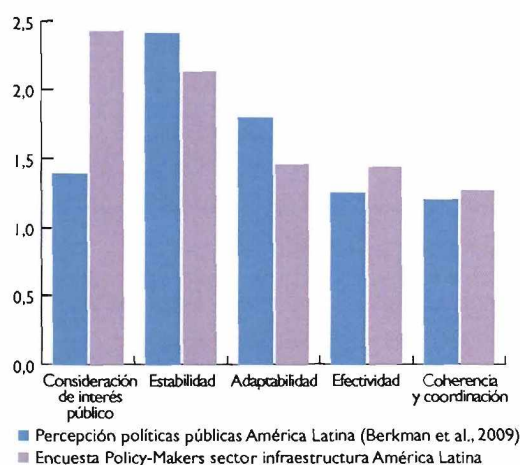
Uno de los principales retos de las políticas públicas en infraestructura es mejorar la coherencia y coordinación vertical y horizontal entre los actores del sector. A pesar de la nítida relación que existe entre la infraestructura y sus usuarios, es frecuente observar en América Latina un divorcio de las políticas de diseño y provisión de infraestructura con las políticas de operación y promoción del transporte. La razón de esto parece radicar, entre otros factores, en la multiplicidad o duplicidad de funciones y –en algunos casos– en la abierta competencia entre los organismos del Estado, lo que afecta la eficiencia de la intervención pública o privada propuesta. Por tanto, es fundamental que los gobiernos de América Latina y el Caribe mejoren y fortalezcan su institucionalidad, incrementando la coordinación y coherencia dentro del Estado y fortaleciendo su relación con el sector privado a través de marcos regulatorios modernos que equilibren planeamiento, evaluación, capacidad y maduración de las inversiones.

De acuerdo a los resultados de una encuesta realizada a *policy-makers* (responsables de dictar políticas) de la región,⁴ los desafíos descritos son más relevantes que la estabilidad, la adaptabilidad y la efectividad de las políticas así como las consideraciones de interés público. En parte, estos resultados cualitativos corroboran la opinión de diferentes instituciones, actores y expertos en políticas públicas que enfatizan los problemas de coherencia, coordinación y estrategia multimodal en las políticas públicas como un factor que disminuye la eficiencia y productividad de las economías (Gráfico 1).⁵

4. Esta encuesta, realizada por el Centro de Desarrollo de la OCDE y dirigida a los *policy-makers* del sector transporte y planeación de infraestructuras de la región, apunta a identificar los principales cuellos de botella para una política efectiva de infraestructura en los diferentes fases de su proceso de formulación. Para esto, se analizaron las interacciones entre los diferentes agentes involucradas en el proceso de planeación de infraestructura (con énfasis en la infraestructura de transporte). Fue realizada en 2011 en Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Véase un análisis detallado de la encuesta en Gutiérrez y Nieto-Parra (2011).

5. A diferencia de la percepción de los *policy-makers*, los expertos creen necesario mejorar bastante la preocupación

GRÁFICO 1. Percepción de *policy-makers* en comparación con la de expertos sobre las políticas de infraestructura en América Latina: “¿Cómo se caracterizan los principales aspectos de la política pública en los sectores de infraestructura?”



Fuente: Elaborada con base en Berkman et al. (2009), "Policies, State Capabilities, and Political Institutions: An International Dataset", Inter-American Development Bank, Washington, D.C. [disponible en: http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=DBA-012], y Gutiérrez y Nieto-Parra (2011), "The Policy-Making Process of Transport Infrastructure in Latin America: A Review from Policy Makers", *OECD Development Centre Working Paper*, próxima publicación.
Nota: Un nivel menor indica que estas características continúan como aspectos débiles en términos relativos en las políticas de infraestructura.

Para que haya coordinación y coherencia en las políticas se requiere un marco institucional y de incentivos adecuado a la estructura de cada país. Es fundamental lograr una mejor vinculación entre los ministerios y la administración pública. Además, es necesario que la planificación de infraestructura sea consistente con un plan de desarrollo nacional, en el que deben participar técnicos de las agencias responsables de la infraestructura, con una visión de largo plazo, independiente de los ciclos políticos y acorde con la coordinación de las políticas subnacionales.

par las consideraciones de interés público. Esta diferencia puede explicarse por la percepción de los *policy-makers* de que se requiere satisfacer consideraciones de interés público al realizar obras de acuerdo a las peticiones de la población civil, mientras que en el índice de expertos, más amplio, se incorporan otros aspectos, tales como las percepciones de corrupción. (Berkman et al., 2009).

RECUADRO 1. La formulación de políticas de infraestructura vial en América Latina

El proceso de formulación de políticas públicas (*policy making process*) en transporte es complejo y poco eficiente. En general, en la región se registra un fuerte atraso en transporte vial en relación con otras regiones de similares características económicas. Su causa principal parece ser la percepción de una alta debilidad institucional en este sector con respecto de otras infraestructuras. En particular esta característica es notoria en la infraestructura de transporte en Colombia.

La falta de priorización y planeación, los problemas de información que dificultan el seguimiento y las evaluaciones, así como la debilidad de coordinación vertical y horizontal disminuyen la efectividad de las políticas en transporte. Para identificar los cuellos de botella en cada etapa del proceso de formulación de políticas públicas de infraestructura en transporte vial es fundamental disponer de información cuantitativa (datos oficiales e investigaciones anteriores) y cualitativa (entrevistas a funcionarios y a ex funcionarios y analistas). Se destacan las siguientes fallas:

- i) Falta de planeación y priorización que se manifiesta en la construcción de obras sin análisis preliminares, en la contratación de estas sin diseños definitivos, licencias ambientales, ni estudios de suelos adelantados, a menudo sin tener la propiedad de los terrenos que serán intervenidos. Esto provoca atrasos en las obras y que superen sus costos inicialmente presupuestados. Además, muchos países carecen de un sistema nacional de inversiones que establezca la evaluación social de proyectos como requisito obligatorio previo a la ejecución de inversiones.
- ii) Problemas de información, que dificultan el seguimiento y las evaluaciones. En general, los proyectos son formulados sin metas físicas (como kilómetros intervenidos), lo que impide un seguimiento a la ejecución; no existe un inventario de las vías existentes, ni de su estado actual, en especial de los tramos secundarios y terciarios, lo que imposibilita contar con estimaciones de costos por kilómetro y obstaculiza los análisis de costo y beneficio que requieren nuevas obras en comparación con el mantenimiento.
- iii) Problemas de coordinación. Las debilidades institucionales afectan las reglas de juego del proceso de formulación de políticas públicas de infraestructura vial: no existen reglas que favorezcan el desarrollo del transporte multimodal y no están definidas claramente la responsabilidad y la disponibilidad de recursos públicos destinados a infraestructura vial en los diferentes niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal).

a/ Nieto Parra, Olivera y Tibocho (2011).

La ausencia de incentivos para la cooperación y de una arquitectura institucional apropiada son los principales obstáculos para que haya una coordinación eficaz de las entidades públicas de infraestructura con el sector transporte. De acuerdo a la encuesta realizada a los *policy-makers*, estos aspectos son más relevantes que la falta de claridad en la asignación de responsabilidades, la competencia entre los ministerios y los compromisos políticos en materia de infraestructura. En particular, la falta de incentivos para la cooperación constituye un aspecto clave que explica los problemas en las relaciones entre los sectores del transporte, telecomunicaciones, electricidad e infraestructura social

(como educación y salud). Entre los países de la región donde este obstáculo es más relevante, y en consecuencia se requiere conferir prioridad a una política integrada de los sectores de infraestructura, destacan Colombia, El Salvador, Paraguay y Perú.

Evaluar el proceso de formulación de políticas con el propósito de identificar los cuellos de botella resulta esencial para que las políticas en el sector de transporte sean más eficaces. En este proceso se distinguen cuatro fases en materia de infraestructura en transporte: priorización y planeación, ejecución, operación y mantenimiento. En cada etapa es necesario considerar

RECUADRO 2. El auge de la inversión pública en el Perú: los beneficios de mejores reglas y un sistema nacional de inversión pública

La inversión pública en el Perú ha crecido de forma sostenida en estos últimos años. Si bien durante los años noventa alcanzó niveles similares, se financió en gran parte en déficits fiscales y estuvo acompañada por altos niveles de endeudamiento público. En los inicios de 2000, este escenario cambió radicalmente, cuando la inversión pública cayó a niveles inferiores al 3,0% del PIB. La Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal (LPTF) de 1999 estableció límites al déficit fiscal del sector público consolidado, el gasto público y la deuda total del sector público consolidado. Además, se creó el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), un mecanismo administrativo del Estado que a través de un conjunto de principios, procedimientos y normas técnicas busca mejorar la eficiencia de la inversión en el Perú, certificando la calidad de los proyectos de inversión pública.

En este escenario, entre 2000 y 2006 la inversión pública cayó entre 1,5 y 2,0 puntos porcentuales del PIB en comparación a los niveles de la década anterior, como consecuencia de la puesta en marcha de las restricciones fiscales de la LPTF y de la creación del SNIP, que disminuyó la ejecución de un porcentaje importante de proyectos de inversión que anteriormente se efectuaban sin evaluación socioeconómica previa.

Los ingresos extraordinarios provenientes del *boom* en precios de las exportaciones mineras y un creciente desendeudamiento público permitieron mejorar las cuentas públicas y dinamizar el proceso de inversión. Además, en 2006 el límite al gasto público se modificó para excluir gastos de mantenimiento de infraestructuras y en 2007 comenzó a aplicarse solo sobre el consumo público. Así, la inversión pública no se enfrenta a restricciones presupuestarias excepto por el déficit fiscal^a. Con este nuevo marco fiscal, en 2009 y 2010, se aplicó el Plan de Estímulo Económico, enfocado en la infraestructura, que permitió un crecimiento de la inversión pública en torno al 6,0% del PIB en 2010. Estos niveles de inversión deberían mantenerse hasta 2013, según lo previsto en el Marco Macroeconómico Multianual aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

a/ Carranza, Daude y Melguizo (2011).

las evaluaciones y mecanismos de rendición de cuentas y supervisión de los proyectos. Una adecuada asignación de responsabilidades en cada etapa e integración de políticas en todo el ciclo del proyecto, así como su análisis técnico correspondiente, favorece la eficacia de las políticas públicas de transporte.

Durante el ciclo del proyecto, especialmente en la etapa de priorización y planeamiento, el sector transporte enfrenta diferentes obstáculos en la región. En esta fase suele haber baja capacidad técnica para el diseño adecuado de proyectos y de un marco de referencia que facilite la aplicación de las políticas (ver Recuadro 1).⁶ Por ejemplo, para el caso de Colombia durante los Planes Nacionales de Desarrollo de 2002-

6. Los *policy-makers* consideraron menos relevantes otros obstáculos, como la influencia de más actores, la superposición de las mismas instituciones en diferentes etapas, la participación limitada de la ciudadanía y una lenta disponibilidad de recursos.

2006 y 2006-2010 se incluyeron la priorización específica de obras viales en la etapa de aprobación del Congreso, la cual no duró más de 2 y 5 meses respectivamente, impidiendo los adecuados estudios de identificación de demanda o de pre-factibilidad.⁷

Sin embargo, en algunos países, la aplicación de los sistemas nacionales de inversión pública ha intentado poner en marcha mejoras en la selección y evaluación de los proyectos. Junto con los avances en la calidad de las finanzas públicas, la asignación de recursos ha procurado robustecer el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de evaluación de programas e inversiones públicas. Es posible reducir las ineficiencias del gasto público en infraestructura promoviendo la coordinación entre planes estratégicos institucionales que consideren las sinergias de distintos proyectos públicos o privados (Recuadro 5.2).

7. Nieto-Parro, Olivera y Tibocho (2011)

Es necesario mejorar la selección de obras y establecer un adecuado balance entre aquellas nuevas y el mantenimiento de las existentes. Análisis efectuados a la formulación de políticas de transporte destacan los retos de mejorar el proceso de selección de obras y la calidad de las vías en América Latina.⁸ El costo global de transporte, inversión y mantenimiento es entre tres y siete veces menor en el caso de una carretera de conservación óptima en comparación con otra en la que no se hace conservación.⁹

Los problemas de inconsistencia dinámica —definida como el incentivo a cambiar las reglas de juego iniciales— tienen un impacto en la eficiencia del sector de infraestructura de transporte. El ciclo político puede incentivar la licitación de proyectos pobremente preparados, generando sobrecostos y atrasos que afectan drásticamente la rentabilidad *ex post* de los proyectos.¹⁰ Además, la escasez de recursos profesionales puede motivar a las autoridades a privilegiar las obras nuevas en vez de la conservación, porque permitirían obtener mayores dividendos políticos. Con el fin de evitar estos problemas y asegurar recursos para el mantenimiento vial, algunos países han elevado la rigidez presupuestaria.

Las fallas de inconsistencia dinámica pueden ser abordadas mediante el desarrollo de instituciones que amplíen el horizonte de la toma de decisiones públicas.¹¹ En la medida que exista una evaluación

independiente de los niveles de servicio comprometidos por los servicios públicos se reduce el sesgo de la inversión pública en contra de la conservación y mantenimiento de la infraestructura. En el caso de algunos países centroamericanos se establecieron fondos de conservación de infraestructura con los recursos recaudados por el impuesto a los combustibles. No obstante, en casi todos estos esquemas ha sido difícil mantener el diseño original debido a la falta de incentivos apropiados.

Al inicio del proceso de identificación y definición del proyecto es fundamental evaluar diversas alternativas y variantes a nivel de perfil y prefactibilidad. Es necesario identificar las posibilidades de satisfacción de demanda en una primera etapa, de menores costos, antes de avanzar a la fase de factibilidad técnica y económica, que tiene costos más elevados. Al seleccionar la mejor opción se avanza hacia la fase de factibilidad social, en la que el uso del principio de la multimodalidad debiera guiar la acción pública, entendido este como el uso de un modo o combinación intermodal para un viaje o grupo de viajes, de personas o mercancías, que maximiza la eficiencia de uno o varios trayectos. La multimodalidad constituye un elemento central en una estrategia de cambio modal, la que forma parte de una política integrada y sostenible de logística y movilidad. Esta evaluación debe considerar como beneficios los ahorros efectivos de recursos económicos, incluyendo el menor tiempo de traslado de los usuarios, valorado dependiendo del motivo del viaje, así como la incorporación de las externalidades negativas. Si el proyecto es rentable en términos económicos y sociales, se deben evaluar las diferentes alternativas de materialización, sea como obra pública, concesión integrada o una combinación de ambos en algunos de sus componentes de infraestructura y servicios, teniendo presente la sostenibilidad de la solución.

tanto la obra pública como la obra concesionada establecieran compromisos explícitos a nivel de servicio, los que se deben fiscalizar (Bitrán y Villena, 2011).

8. Riojo [2003]; Corderón y Servén [2010].

9. Estos resultados se obtienen a partir de los modelos de deterioro de pavimento y de costos de operación de vehículos usanda HDM III y IV en el caso de Chile (Ministerio de Obras Públicas) y de México (Secretaría de Comunicaciones y Transportes).

10. Para un análisis de la relación entre ciclo político e inversiones en América Latina, véase Nieto-Parra y Santiso (2009).

11. En Chile se intentó sin éxito desarrollar instituciones que redujeran el sesgo en contra del mantenimiento de infraestructuras. En 2007 se presentó un proyecto de ley creando una Superintendencia de Obras Públicas que requería que

III. SELECCIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE

Una aplicación adecuada del sistema de concesiones puede mejorar la provisión de servicios y la competitividad. El contrato de concesión para la provisión de servicios de infraestructura, en su versión más amplia, integra financiamiento, construcción y explotación de la infraestructura por un agente privado. En general, las concesiones pueden enfrentar los problemas de agencia en la provisión pública tradicional y corregir fallas importantes del Estado derivadas de la interacción entre el ciclo político y el horizonte temporal en la toma de decisiones. Los principales beneficios de las concesiones que permitirían compensar los mayores costos de transacción y financiamiento que tiene esta modalidad son los siguientes:

- i) Asegurar un balance entre la inversión inicial y los gastos futuros de mantenimiento en la planificación de todo el ciclo del proyecto. Habitualmente, en la planeación de obras públicas se excluye el gasto de mantenimiento, un sesgo susceptible de enmendarse si se establecen contratos de servicio fiscalizables.
- ii) Poner límites al desarrollo de “elefantes blancos” —obras sobredimensionadas, derivadas de la debilidad de los sistemas nacionales de inversión— mediante el traspaso del riesgo de demanda al concesionario.
- iii) Transferir riesgos comerciales al sector privado, que se encuentra mejor preparado para mitigarlos, para lo cual se requiere el fortalecimiento del marco regulatorio.
- iv) Tender en mayor medida al “pago por servicio” a fin de fortalecer la orientación al servicio e incentivar el gasto en mantenimiento de la infraestructura.
- v) Lograr mayor flexibilidad y eficiencia en la gestión del recurso humano.

La mayoría de los beneficios de las concesiones se asocian a fallas del Estado. La debilidad de las instituciones estatales y la recurrencia de fenómenos de inconsistencia dinámica derivada del ciclo político son supuestamente intrínsecos al sistema de pro-

visión pública. En la medida que este sea el escenario base para la evaluación, los beneficios de las concesiones tienden a aumentar.

Sin embargo, las experiencias de Asociaciones Público-Privadas (APPs) en América Latina han generado cuestionamientos sobre la utilidad de las mismas. El modelo de concesión de obra pública o de asociaciones público-privado (APP)¹² en el sector transporte se ha aplicado en América Latina al desarrollo de carreteras, puertos, aeropuertos y terminales multimodales. Se iniciaron entre finales de los años ochenta y principios de los noventa en Argentina, Chile, y México extendiéndose posteriormente a Colombia, Perú y ocasionalmente a países de menor tamaño en la región. Sin embargo, las dificultades encontradas en todo el ciclo de proyecto llevaron a un cuestionamiento sobre esta modalidad.¹³

La naturaleza de largo plazo de los contratos de concesión conlleva costos de transacción potencialmente significativos, por lo que no toda obra de infraestructura es adecuada para esta modalidad. Por su naturaleza, un contrato de concesión es incompleto dado que resulta imposible prever todas las contingencias que pueden surgir durante su tiempo de vigencia. Por ejemplo, pueden surgir problemas de selección adversa en la asignación de la empresa concesionaria y de riesgos de oportunismo posteriores al contrato, susceptibles de amplificarse por debilidades institucionales. Además, el balance de la transferencia de costos de riesgo al sector privado en un escenario de información asimétrica y con mercados de capitales imperfectos requiere el diseño de un adecuado esquema de incentivos.¹⁴

12. En este capítulo no se diferencia entre *concesión* y *asociación pública y privada (APP)*. Véase OCDE (2008) para las similitudes y diferencias entre ambas modalidades.

13. Para una descripción detallada véanse Guasch, Laffont y Straub (2007) y Engel, Fischer y Galetovic (2003).

14. La transferencia de riesgos financieros y de mercado al sector privado tiene costos que dependen de las condiciones de desarrollo de los mercados de capitales lo que, entre otros factores, afecta el costo de financiamiento y el nivel de competencia en los procesos de licitación.

Las fallas del Estado como proveedor directo podrían repetirse durante el cumplimiento de su rol normativo en las concesiones. Estas debilidades afectarían la posibilidad de generar *Value for Money* en las concesiones. Si existe la motivación de usar las concesiones para construir obras nuevas y explotarlas políticamente, muy probablemente no se fiscalizarán los contratos en forma adecuada. Como la concesión es por lo general a plazo fijo, el concesionario con fiscalización débil carece de incentivos para realizar gastos de mantenimiento que influyen en el valor del activo después del término de la concesión.

Por lo tanto, es prioritario que en América Latina se siga un mejor proceso de selección de proyectos de APP que incluya una rigurosa evaluación de "Value for Money".¹⁵ Luego de que los proyectos hayan tenido un estudio de pre-factibilidad social y los mejores entre ellos hayan sido seleccionados en el proceso de priorización, la evaluación de "Value for Money" permite determinar si una APP es la modalidad más adecuada para ejecutarlos. En general, existe un espectro amplio de métodos para realizar dicha evaluación y estos varían en su complejidad y rigor.¹⁶ En los países de América Latina el análisis se limita al método más simple, que consiste en realizar un proceso de licitación competitivo. Por su parte, los países de la OCDE realizan un análisis de costo-beneficio (el método más complejo y en el que requiere de mayor y mejor información) o de comparación con respecto a una obra pública ("Public Sector Comparator") antes de hacer un proceso de licitación. Otra opción es la de efectuar un "Public Sector Comparator" después de la licitación.¹⁷

Como primera fase del análisis de "Value for Money", se debe hacer una apreciación cualitativa que establezca si dor el proyecto en concesión está justificado o no. En este sentido, existen ciertas circunstancias que aumentan la probabilidad de que el proyecto sea adecuado como concesión:

- i) El tamaño del proyecto tiene una escala que justifica el costo contractual de desarrollarlo en concesión.
- ii) El proyecto tiene una estructura de tarifas que induce la eficiencia en el uso de la infraestructura, estimula a los usuarios a exigir calidad de servicio y permite un alto nivel de recuperación de costos, lo cual reduce la necesidad de recursos fiscales. La combinación de provisión privada con usuarios que pagan por el servicio puede generar un mecanismo de monitoreo descentralizado que induce al privado a invertir en mantención de la infraestructura incluso en el escenario en que el Estado falla en la fiscalización de la concesión.¹⁸
- iii) El nivel de servicio deseado se puede determinar claramente, medir y controlar y no se espera que cambie en forma significativa durante la concesión.
- iv) Las tecnologías son conocidas, estables y no están sujetas a grandes cambios. De otro modo esto acentuaría el carácter incompleto del contrato de largo plazo e induciría continuas re negociaciones.
- v) Los riesgos se pueden identificar y existen mecanismos de mercados para mitigarlos.
- vi) Es factible realizar estimaciones de la demanda con márgenes de errores razonables, de modo que el Estado no estará obligado a modificar drásticamente sus inversiones antes del término de la concesión.

En segunda instancia, debe realizarse un análisis de Pre-factibilidad privada que evalúe la viabilidad del proyecto como negocio privado. En esta etapa se

15. Ver EIU (2010) y Bitrán y Villena (2011) para una revisión reciente sobre estos aspectos.

16. Ver OCDE (2008) para una descripción detallada de cada tipo de análisis de "Value for Money".

17. Ver OCDE (2008) para una comparación entre países de la OCDE y América Latina. Incluso en países como Chile donde el sistema Nacional de Inversiones fue pionero en la región, los proyectos en concesión están por ley eximidos de ingresar, en la fase de evaluación, al sistema nacional de inversiones y tampoco se realiza un análisis adecuado de "Value for Money".

18. Adicionalmente, la metodología de evaluación social en América Latina, no considera las transferencias entre los privados y el Estado como un costo. No obstante, la mayoría de los países de la región poseen severas restricciones fiscales, debido a una baja carga tributaria. Esto implica que existe un elevado precio sombra de los recursos fiscales que en la metodología tradicional de evaluación no se considera. La tasa social de descuento es la misma independientemente del nivel de subsidio que requiera el proyecto. Esto es inadecuado, especialmente por que las concesiones implican elevar el nivel de servicios a usuarios con alta disposición a pagar y por tanto es importante reducir al mínimo los subsidios.

debe usar antecedentes similares al estudio económico, como la evaluación de la demanda para diferentes niveles de tarifas y los costos de inversión y mantención, entre otros. No obstante, es fundamental advertir que el costo de capital a utilizar es diferente, pues depende de los riesgos que asuma el concesionario y de la estructura de financiamiento.¹⁹ Este análisis permitirá definir las tarifas, los subsidios y/o garantías que harían el proyecto atractivo para la participación privada.

Finalmente, estos parámetros deben ser utilizados para hacer la evaluación de factibilidad social del proyecto de concesión. Dicha evaluación debe comparar los beneficios sociales de ejecutar el proyecto como una concesión con respecto a ejecutarlo como una obra pública. Un aspecto determinante en este análisis es la tasa social de descuento que se debe aplicar para lograr identificar el verdadero "Value for Money" de los proyectos APP. Para este fin se podría proponer una tasa de descuento diferente para cada uno de los tres tipos de agentes económicos involucrados en cualquier proyecto de

transporte: los usuarios, el Estado y la empresa concesionaria.

Así, en el caso del proyecto público, los beneficios de los usuarios se descuentan a la tasa de preferencia inter-temporal social y los flujos del Estado al costo de oportunidad de los Fondos Públicos. En el caso de la concesión, se debe incorporar el Promedio Ponderado del Costo de Capital (o tasa WACC por sus siglas en inglés) correspondiente al sector. Además, los flujos se deben ajustar con respecto a una obra pública para incorporar los mejores incentivos que tiene el privado para reducir costos y mejorar calidad de servicio. A partir de estas tasas de descuento se puede comparar el valor presente social para el proyecto público y para el proyecto concesionado. En definitiva, se debe optar por la concesión cuando el valor presente neto de los flujos ajustados por la mayor expectativa de eficiencia y el mayor costo privado de capital para el concesionario, supera los beneficios netos de la evaluación social tradicional de la obra pública.

Este análisis determina para cada obra de infraestructura la modalidad de contratación (concesión o obra pública) que maximiza el beneficio social neto. Esta evaluación permite enfocarse en los temas relevantes para la decisión, tales como el mayor costo de financiamiento privado, las mitigaciones y subsidios necesarios para reducirlo, el beneficio de mayor eficiencia necesaria para justificar la concesión, así como los costos de transacción que implica la modalidad de contratación y los costos ex post por renegociación.

19. Si un proyecto en moneda local se financia con deuda en dólares, el riesgo de devaluación será significativo y afectará el costo de la deuda y del capital. El nivel de capital que requieren los proyectos depende de la madurez del mercado y de los riesgos comerciales, financieros y políticos. La primera evaluación de la concesión debe considerar como costo de capital el promedio ponderado del costo de la deuda y del capital, con los ajustes tributarios correspondientes y tomando en cuenta el beta relevante para el sector.

IV. RENEGOCIACIÓN Y CONTABILIDAD FISCAL DE LAS CONCESIONES

Los inadecuados procesos de selección y evaluación de proyectos de APP en infraestructura de transporte ha llevado a que los contratos de concesión sean renegociados con una frecuencia y magnitud alarmantes. De acuerdo a entrevistas realizadas a policy-makers de algunos países de América Latina, en promedio cerca del 40% de las concesiones son renegociadas (vs. 20% en Reino Unido) (ver Gráfico 2).²⁰ En los 90 cerca del 50% de las concesiones de transporte fueron renegociadas en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. En Chile, cada concesión se ha renegociado en promedio 4 veces entre 1993 y 2007 y cerca de un cuarto del monto invertido en concesiones proviene de renegociaciones²¹.

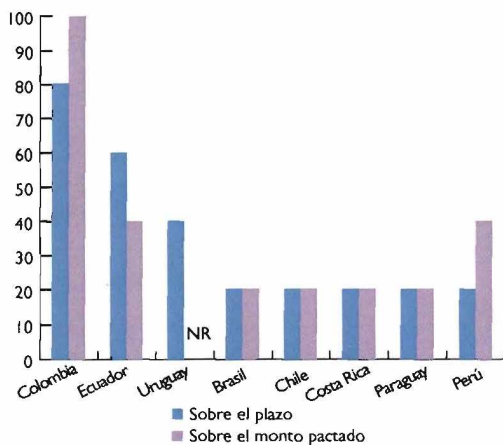
término fijo, el proceso de licitación per sé y otros características del diseño de las concesiones tienden a aumentar la posibilidad de renegociación. Además, la falta de independencia del regulador en algunos países, los ciclos electorales sin reelección, la larga burocracia y la compleja geografía han sido identificadas como determinantes.

Por otro lado, la debilidad regulatoria e institucional de las concesiones así como fallas en su diseño original han llevado a continuas renegociaciones.²³ Los gobiernos se ven forzados a renegociar los contratos para corregir los problemas en los contratos iniciales, como la inadecuada distribución de riesgos o ausencia de un proceso de resolución de conflictos. A su vez, los concesionarios aprovechan las falencias, como las cláusulas sobre equilibrio financiero demasiado generosas, para extraer rentas a través de renegociación oportunista.

En el marco teórico, la renegociación continua tiene numerosas consecuencias negativas²⁴. Para comenzar, el prospecto de renegociación cambia considerablemente los incentivos de los concesionarios en el proceso de licitación, resultando posiblemente en selección adversa. La firmas privadas tienen el incentivo de hacer una "propuesta depredadora" ya que anticipan que una vez adjudicado el contrato pueden lograr igualar (o superar) los ingresos esperados inicialmente a través de una renegociación. Mayores rentas capturadas por los concesionarios significan mayores costos para el Estado y los usuarios.

La capacidad del concesionario a capturar rentas adicionales es acentuada debido a que el poder de negociación con el gobierno es mayor durante la renegociación que en la licitación. Una vez el contrato ha sido otorgado, la única alternativa del gobierno diferente a renegociar es frenar la concesión, lo cual generalmente conlleva a elevados costos políticos. Adicionalmente, dado que los procesos de renegociación no son públicos, estos llevan a que los proyectos de concesión sean más vulnerables a la corrupción o al oportunismo por parte de las partes interesadas.

GRÁFICO 2. Percepción de policy-makers respecto a las renegociaciones en contratos de concesión: "¿Cuál es la proporción del número total de concesiones que han sido renegociados en monto y en plazo?"



Fuente: Gutiérrez y Nieto-Parra (2011), de acuerdo a entrevistas a policy-makers de la región.

Nota: El porcentaje se refiere a la proporción del número total de contratos de concesión, NR: No hubo respuesta.

Por un lado, diferentes aspectos regulatorios, institucionales y políticos particulares de la región han sido asociados al alto número de renegociaciones.²² El uso de contratos con "price cap" y a

20. Ver Gutiérrez & Nieto-Parra (2011) para América Latina y OCDE (2008) para los países OCDE.

21. Ver Guasch, Laffont y Straub (2008) para América Latina y Engel, Fischer y Galeovic (2009) para el caso de Chile en particular.

22. Guasch et al. (2007 y 2008) y Engel et al. (2003).

23. Guasch (2004) y Engel et al. (2009).

24. Guasch (2004) hace una extensa discusión sobre estas.

En la práctica, las renegociaciones de contratos de concesión resultan en altos costos fiscales, tanto presentes como futuros, incrementos en el plazo de los contratos y tarifas más altas para los usuarios. En el caso de Chile, las renegociaciones han aumentado el valor de los contratos en casi un 30%. En Colombia, sólo los costos fiscales ascienden a US 5.5 millardos, valor equivalente al 85% del valor inicial total de las concesiones (y 168% del costo inicial de los contratos que han sido renegociados). En Perú, aunque las obras complementarias y otras variaciones en las inversiones acordadas en los contratos iniciales no se ven siempre reflejadas en los cambios formales hechos a los contratos, la inversión inicial referencial ha sido, en promedio, incrementada en casi un 25% después de la firma del contrato [ver el Gráfico 3] ²⁵.

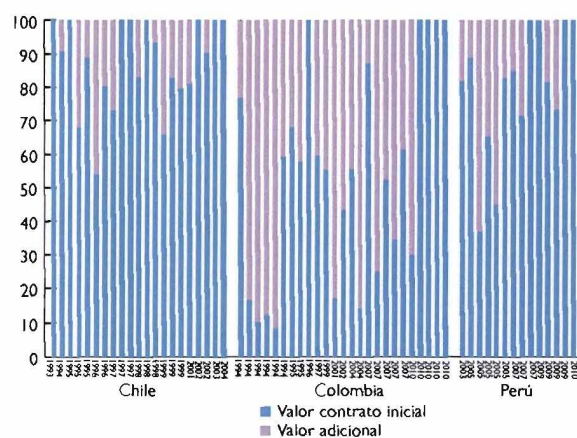
como objetivo hacer obras adicionales o complementarias.

La mayoría de los costos por renegociaciones se paga por gobiernos futuros o por los usuarios. Los métodos de pago incluyen compromisos a futuros pagos fiscales, aumento en el plazo de la concesión, aumento en las tarifas de los peajes o la transferencia de parte del riesgo cambiario del concesionario al Estado, los cuales representan costos asumidos casi siempre por administraciones diferentes a la que hace la renegociación. En Chile, 30% de las renegociaciones fueron pagadas en su totalidad en el futuro, y otro 60% de ellas fueron pagadas parcialmente en años posteriores. En Colombia, vigencias futuras hasta del año 2027 han sido comprometidas para pagar el 60% de los costos fiscales por renegociaciones. A esto debe sumarse los aumentos de tarifas, pagados por los usuarios a lo largo del periodo de explotación, y los flujos futuros que el Estado dejará de recibir por las extensiones en el plazo de las concesiones acordadas en las renegociaciones, las cuales promedian el 35% del plazo inicial. Finalmente, en Perú sólo el 14% de las renegociaciones han sido pagadas con pagos fiscales presentes. ²⁶

La falta de un diseño y seguimiento adecuado de las concesiones pueden llevar a costos fiscales en el futuro por renegociaciones entre el concesionario y el gobierno. Esto puede incentivar un comportamiento oportunista por parte del Gobierno, pues al incluir obras complementarias y adicionales renegociando contratos de concesión puede recibir capital político adicional sin incurrir en costos (Donaghue, 2002; Engel, Fischer, & Galetovic, 2009). ²⁷

Con el propósito de evitar la inversión en obras nuevas de manera indiscriminada y transferir los compromisos fiscales a futuros gobiernos, el proceso de selección de concesiones podría mejorar

GRÁFICO 3. Valor adicional por cambios a los contratos como porcentaje del valor total de cada concesión



Fuente: Bitrán, Nieto-Parra y Robledo (2011).

Nota: El valor adicional para Colombia corresponde al valor adicional pagado con transferencias fiscales, que son tan sólo una parte del valor total adicionado pues excluye los pagos a través de extensión de plazo y aumento de tarifas.

Un análisis de los programas de concesión en Chile, Colombia y Perú muestra que las renegociaciones, en su gran mayoría, comienzan durante los tres primeros años de la concesión y se hacen a través de un acuerdo bilateral entre el gobierno y el concesionario. Además, alrededor de la mitad de estas modificaciones tienen origen en una iniciativa del gobierno y una fracción similar tiene

25. Ver Engel, Fischer, & Galetovic (2009) y Bitrán, Nieto-Parra y Robledo (2011).

26. Bitrán, Nieto-Parra y Robledo (2011)

27. Si una carretera de peaje es realizada por el Estado o un concesionario, a igualdad de costo de financiamiento el efecto fiscal es el mismo. En el caso de su desarrollo como obra pública, el Estado se financia con endeudamiento general y recibe los peajes como flujo futuro. El desarrollo del proyecto como concesión no altera el equilibrio fiscal si la tasa de costo de financiamiento es similar entre el Estado y el privado.

reformando la contabilidad fiscal de las concesiones²⁸. Dado que el Estado controla el resultado económico de la concesión a través de la regulación y además es receptor de la obra al final de la concesión, la contabilización de estos como proyectos públicos puede imprimir transparencia en las cuentas públicas. Así, la contabilización de la inversión en concesiones dentro de un marco global de gasto de infraestructura pública llevaría a que se opte por la concesión cuando un análisis de "Value for Money" lo justifique²⁹.

28. Ver Donaghue (2002), Engel et al. (2009) y Araújo et al. (2010) para una discusión detallada sobre el tema.

29. Por ejemplo, en Reino Unido se consideraron aspectos de "propiedad" además de "transferencia de riesgos al sector privado" para definir si los proyectos deben ser incorporados en el balance público, mientras que Nueva

Algunas experiencias han sido observadas en países de la OCDE. En Reino Unido se han considerado los conceptos de "control" además de "transferencia de riesgos al sector privado" para definir si los proyectos deben ser incorporados en el balance público. Si el Estado controla el resultado económico a través de sus regulaciones y además es el receptor de la obra al final de la concesión se debe contabilizar como proyecto público. El auditor general de Nueva Gales del Sur en Australia determinó que los activos y pasivos financiados de forma privada para el tratamiento de agua deben pertenecer al balance del sector público (Irwin, 2007).

Gales del Sur en Australia se determinó que los activos y pasivos financiados de forma privada para el tratamiento de agua deben pertenecer al balance del sector público (Irwin, 2007).

V. PLANIFICACIÓN DE TRANSPORTE MULTIMODAL INTERURBANO

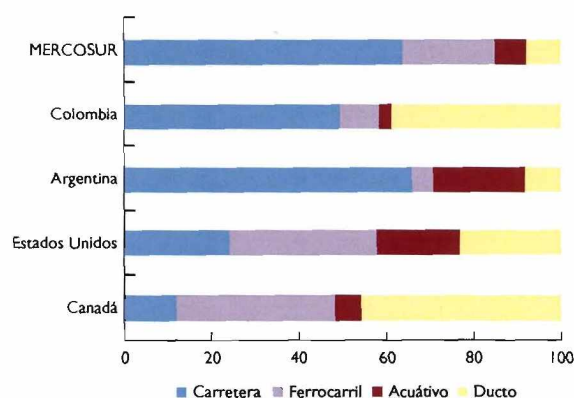
Las características geográficas de cada país determinan la partición modal más eficiente para el transporte de carga. En general, en la región se observa una alta preferencia por el transporte de carretera frente a otros modos. Esto se realiza en desmedro de otras infraestructuras de transporte que podrían aprovechar de mejor forma las características geográficas de la región, afectando la competitividad y complementariedad entre modos de transporte. El desarrollo del modo ferroviario se ha estancado y la red existente no se ha desarrollado mucho más allá de su cobertura histórica como medio de transporte para las industrias extractivas. El transporte marítimo, si bien está presente activamente en la inserción de la región en la economía global, se encuentra prácticamente ausente en el transporte interno de carga y pasajeros, y el transporte fluvial es casi inexistente, a pesar de tener todas las condiciones geográficas para hacerlo y potenciar así soluciones multimodales y una mejor conectividad territorial.

En la visión tradicional se argumentó que el ferrocarril y el transporte marítimo a corto distancia solo son competitivos en distancias mayores de 500 kilómetros. Sin embargo, existen numerosas experiencias internacionales que muestran que la penetración exitosa de servicios de carga de ferrocarril y del transporte marítimo de corta distancia (*short sea shipping*) depende de otros factores además de la distancia. El éxito de estos servicios se define más por la concentración de los volúmenes de carga disponible y la aptitud de los servicios ofrecidos en términos de frecuencia, costos y tiempos, que por la distancia.

En general, la inadecuada selección modal en América Latina en el transporte no solo incrementa los costos logísticos y reduce la competitividad e inserción internacional, sino que aumenta las externalidades negativas del transporte. En países de tamaño relativamente comparable a Canadá y Estados Unidos se observa una preferencia por el uso del transporte terrestre para el transporte de mercancías lo que, sumado al deterioro de carreteras, es un factor clave en la estructura de costos de transporte interno (Gráfico 4). El potencial de uso del ferrocarril y las vías navegables no es explotado, reflejándose en una concentración del

sector transporte 1.5 veces superior que en Estados Unidos.³⁰

GRÁFICO 4. MERCOSUR y países de América del sur y América del Norte: Distribución de transporte de carga por modo de transporte (en volumen), 2007 (En porcentaje)



Fuente: Silvo (2007), sobre la base de información de la Corporación Andina de Fomento (CAF), Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y Oficina de Estadísticas de Transporte (Bureau of Transportation Statistics) de Estados Unidos.

Al igual que en otros sectores (ver Recuadro 3 para el sector de telecomunicaciones), la intervención del sector privado no necesariamente ha mejorado la eficiencia en la inversión en transporte, y en particular la del sector ferroviario. La reforma del sector ferroviario comenzó en los años noventa en Argentina, Brasil, Chile, México y Perú, y en la mayoría de los casos se concesionó en forma integrada la operación de carga con la administración de la vía. En México, el diseño de las áreas de concesión con restricciones a la integración horizontal y los requisitos de acceso abierto generaron una mayor competencia que en los otros cuatro países, donde en la práctica tiende a existir un acceso monopólico en diferentes segmentos desconectados de la red. La participación privada mejoró en forma importante la productividad laboral del sector y

30. Por ejemplo, en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la participación del ferrocarril y del cobotaje marítima y fluvial representa un tercio de la de Canadá y Estados Unidos. De forma más general, el índice de concentración de Herfindahl-Hirschman (IHH) normalizado de Argentina de 0,32, el de Colombia es 0,20 y el del MERCOSUR, de 0,29, mientras que para Estados Unidos es de sólo 0,02.

RECUADRO 3. La privatización de las telecomunicaciones en América Latina y el Caribe: Cuando los objetivos de interés público no se materializan

La ola de privatizaciones en infraestructura iniciada en los años 1980 tuvo resultados muy diferentes a nivel mundial. En el caso de la telefonía fija, en los países de la OCDE la privatización ofreció como resultado una mayor eficiencia laboral. Esta reforma no afectó la expansión de la red puesto que estos estados ya estaban bien abastecidos. En cambio, en los países no miembros de la OCDE la privatización resultó en un aumento de las tarifas residenciales sin tener repercusiones perceptibles en términos de eficiencia laboral o de expansión de red.

En América Latina y el Caribe la privatización de la línea fija fue particularmente decepcionante. La privatización no mejoró la red a plazo medio ni en términos del despliegue ni de la eficiencia laboral. Por lo tanto, esta reforma no logró ampliar el despliegue para conectar una mayor cantidad de la población, mismo si éste era uno de los principales cuellos de botella de este servicio público. Como ilustración, en América Latina y el Caribe el número de líneas fijas era sólo una quinta parte de aquel de los países de la OCDE y la eficiencia laboral era aproximadamente la mitad.

Existen fuertes vínculos entre el desempeño de las reformas de privatización y la dotación económica e institucional de los países en términos de rentabilidad de mercado, poder regulatorio y riesgo país. Por ejemplo, la rentabilidad en el sector de la telefonía fija depende de la existencia de una demanda efectiva suficiente para cubrir altos costos fijos. Dado que la baja disposición individual a pagar en zonas rurales de bajos ingresos, las obligaciones dadas a los operadores en las licencias de privatización deberían haber suplido esta falla de mercado. No obstante, estas obligaciones fueron a menudo difíciles de aplicar y la privatización no mejoró la brecha digital.

La falta de un fuerte poder regulatorio explica la incapacidad del estado a aplicar las obligaciones a los operadores privados. A pesar de que la agencia reguladora fue creada para funcionar separada del Ministerio de Comunicaciones, en la práctica la mayoría del personal de la agencia se compone de antiguos trabajadores de ese Ministerio. A pesar de que los salarios del personal de la agencia son elevados para evitar la influencia del sector privado, estas instituciones no quedaron totalmente aisladas de la interferencia política dado que el personal a cargo de la gestión de esta agencia es nombrado a menudo por responsables políticos. Los gobiernos deben evaluar bajo que dotaciones económicas e institucionales futuras privatizaciones pueden conducir a un mejor desempeño en infraestructura.

a/ Gasmi, Maingard, Nomba Um y Recuero Virto (2011).

redujo el costo fiscal de la operación de ferrocarriles, pero no se ha logrado revertir el enorme déficit de inversión y mantenimiento diferido. Esto se traduce en que la participación de ferrocarriles en el transporte de carga no ha mejorado en estos países, preservando una distribución modal muy distante a la que predomina en países de la OCDE de características geográficas similares. Otro problema en la región ha sido la reconcentración en las mercancías tradicionales, con lo que no cumple su rol de expandir la frontera de producción con la incorporación de nuevas mercancías (a diferencia de Estados Unidos y de países de Europa, por ejemplo), sin aportar a la sostenibilidad

en la medida que podría hacerlo de acuerdo a su potencial.

Las fallas institucionales explican la escasa participación del transporte fluvial en la región. El transporte marítimo y fluvial tiene un enorme potencial en los países donde la subutilización es en buena medida atribuible a fallas institucionales. Por ejemplo, en Colombia, la planificación, regulación y gestión del transporte fluvial en el río Magdalena (representa el 80% del transporte de carga fluvial del país, pero solo el 4% del transporte de carga nacional y el 5% del transporte de pasajeros) corresponde a una sola

entidad (Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena), que por mandato constitucional es independiente del Ministerio de Transporte. En este esquema no hay una política integrada entre la gestión del transporte en el río Magdalena y otras vías fluviales, ni incentivos para ésta.³¹

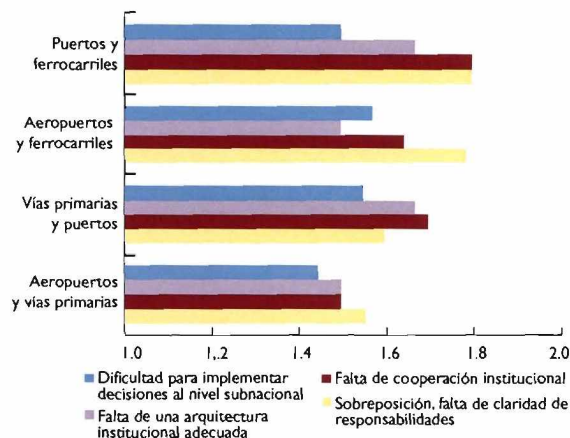
Las reformas a los sistemas portuarios de la región en las últimas dos décadas tienden a ser positivas. Sin embargo, los procesos de reformas se atrasaron en varios países, como Costa Rica³² y Perú, afectando la competitividad y el desarrollo del transporte marítimo en los correspondientes corredores. El desafío actual es cómo avanzar en la extensión y renovación de los contratos concesionados, resolver las demandas de concentración vertical y horizontal de la industria y dotar a los terminales de la infraestructura necesaria para absorber el crecimiento comercial. También se requieren obras importantes en la infraestructura portuaria secundaria y de conexión con el *hinterland* (área geográfica de influencia), que resuelvan en forma eficiente la interfaz entre el puerto y la ciudad, sin reducir la competitividad portuaria ni deteriorar la calidad de vida de los ciudadanos. En particular, el desarrollo de las vías y puertos fluviales está atrasado y recibe insuficiente atención del sector público.

La ausencia de una estrategia de planificación multimodal que incentive una readecuación de la distribución por modos y fomente el uso de medios de transporte más sostenibles y carbono-eficientes distorsiona las decisiones en materia de transporte en la región, y ha favorecido resoluciones de inversión sobre carreteras, aisladas de otros factores. La fragmentación institucional asociada con la debilidad en la asignación de responsabilidades y la cooperación institucional generan distorsiones en la inversión y subsidios públicos entre diferentes modos (Gráfico 5). La estructura institucional en América Latina establece la inversión en carreteras como responsabilidad de servicios centralizados de los Ministerios de Obras Públicas y/o Transporte, afectando la asignación de recursos a otros modos de transporte.

31. Nieto-Parra, Olivera y Tibocha (2011).

32. En 2005, cerca de 60 000 contenedores con origen en o destino a Costa Rica utilizaron vías terrestres (no acondicionadas) para evitar los problemas de ineficiencia y congestión del Puerto de Limón y buscando mejores servicios portuarios en Panamá, lo que representó entre USD 70 millones y USD 100 millones en costos adicionales (Schwartz *et al.*, 2009).

GRÁFICO 5. Percepción de policy-makers de la región: Obstáculos en la coordinación de transporte multimodal (Escala de 1 a 3)



Fuente: Con base en encuesta de *policy-makers*, Gutiérrez y Nieto-Parra (2011).
Nota: Escala de 1 a 3, donde un mayor valor indica mayor importancia.

Un marco institucional inadecuado, que no asigna las responsabilidades claramente ni incentiva la cooperación entre actores, limita una coordinación efectiva en las políticas de transporte multimodal. En especial, tales fallas se observan en transportes multimodales donde hay puertos y ferrocarriles, y su efecto es la falta de una tarificación integrada para estos. En países como Colombia, Costa Rica y México, la falta de incentivos institucionales para la cooperación constituye un obstáculo muy importante en el vínculo entre vías primarias y puertos, así como entre puertos y ferrocarriles.

La integración de las políticas de transporte de carga y una planificación multimodal que permita comparar el subsidio a la inversión en los distintos modos son retos importantes en la región. El elevado costo fiscal del modo de carreteras (por la alta inversión pública y de concesiones que requiere) ha originado cierta competencia desleal hacia otros modos de transporte. El modelo de concesión ferroviaria y fluvial podría conservar un acceso abierto y financiar inversión con aportes públicos cuando las externalidades ambientales sean significativas. En el largo plazo sería adecuado adoptar una señalización de precio efectivo (por ejemplo, con ajustes de los impuestos específicos de combustible y de los peajes de carreteras), a fin de evitar la generación de requerimientos de subsidio a la inversión por parte de otros modos de transporte y para que los países se acerquen a distribuciones modales más eficientes y ambientalmente sostenibles.

VI. COORDINACIÓN VERTICAL EN LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE

En la dotación de infraestructura, incluida la de transporte, tan importante como la infraestructura física lo son las políticas de gobierno y el marco regulatorio que requieren. Junto con la coordinación de las políticas de infraestructura entre distintas agencias gubernamentales que dependen de un mismo nivel de la administración, es también necesaria una coordinación entre los distintos niveles del gobierno.

Existe un fuerte predominio del gobierno central en la planificación de las políticas de infraestructura de transporte. Los resultados de la encuesta a los *policy makers* encontraron ciertos fenómenos comunes a estudios de caso efectuados en otras regiones,³³ que si bien pueden explicarse por el tipo de infraestructura (redes primarias y ferrocarriles), también sugieren un involucramiento escaso de los gobiernos subnacionales durante el ciclo de vida del proyecto. Es por tanto necesario el fortalecimiento de la coordinación entre niveles de gobierno.

La heterogeneidad de responsabilidades en las distintas etapas del proceso de infraestructura apunta hacia la existencia de cuellos de botella que limitan la efectividad de las políticas públicas de transporte. En todos los países encuestados se registra una gran variedad de responsabilidades de los gobiernos subnacionales, que puede ir desde el diseño de políticas al seguimiento del desempeño y hasta el mantenimiento de la infraestructura. Tal es el caso del Perú, donde el gobierno subnacional tiene la obligación legal de reportar sobre el cumplimiento de la política de transporte. Sin embargo, un involucramiento parcial limita la efectividad de estas acciones conjuntas.

Asignar claramente las responsabilidades de cada nivel de gobierno permite lograr una mayor coordinación. En Brasil, por ejemplo, el *Programa de Aceleración del Crecimiento*, un vasto plan de infraestructura que se encuentra en su segunda etapa (PAC2), considera que el Gobierno Federal realice la selección de proyectos en consulta con los gobiernos estatales y municipales. Por el contrario,

en el caso de Colombia, a pesar de que las responsabilidades por tipos de vías están definidas para cada nivel de gobierno, el Congreso ha incluido modificaciones en la priorización y ejecución de vías secundarias y terciarias sin la consulta necesaria a las autoridades municipales o departamentales (p.e., 5000 kilómetros de vías terciarias pavimentadas para el periodo 2002-2006)³⁴.

La definición de planes técnicos a nivel subnacional facilita la coordinación territorial de la inversión, mientras que contar con objetivos alineados en los diferentes niveles de gobierno puede producir incentivos importantes para la transferencia de recursos. En casi la mitad de los países encuestados estos planes se encuentran definidos, y habitualmente están alineados con los planes nacionales de desarrollo o inversión. De otra forma, una desvinculación de los programas de gasto público en infraestructura entre distintos niveles de la administración provocará un despilfarro de recursos, la duplicación de esfuerzos y, en el peor de los casos, prioridades encontradas.

Para aquellos países donde existen políticas subnacionales de transporte, existe evidencia de una mayor vinculación entre distintos niveles de gobierno. En los países encuestados donde estos planes existen, se advierte una mayor coordinación con el gobierno nacional, lo que se refleja en las responsabilidades compartidas en la puesta en marcha. Sin embargo, en ciertos países pequeños de la región (en especial en El Caribe y Centroamérica), disponer de planes explícitos de infraestructura de transporte a nivel subnacional no es necesariamente deseable, ya que elimina las economías de escala inherentes a los grandes proyectos de inversión. Pero incluso en esos casos, la inclusión de planes estratégicos definidos a escala subnacional en los planes nacionales de inversión posibilita una coordinación efectiva.

El carácter unitario de las finanzas públicas en varios países de la región debilita la ejecución del gasto en infraestructura a nivel subnacional, que depende en gran medida de la transferencia de recursos desde el

33. Por ejemplo, véase a Steffensen y Trollegaard (2000) para una muestra de países africanos.

34. Nieto-Parra, Olivera y Tibocho (2011).

gobierno nacional. Unido a las limitaciones en las competencias técnicas de los gobiernos subnacionales, esto provoca la imposibilidad de transferir responsabilidades debido a factores financieros, operacionales y de gestión. Tal situación permite al gobierno central concentrar la financiación de subsidios en la red de transporte terrestre.

La formulación de marcos fiscales o de inversión de mediano plazo que definan con claridad y en forma

expresa las políticas que serán aplicadas en el territorio puede constituir una herramienta útil. A partir de este marco tanto los gobiernos nacionales como subnacionales podrían contar con un patrón de referencia en la conducción del gasto público. Los avances en el uso de presupuestos plurianuales, como resultado de reformas institucionales dirigidas a incrementar la efectividad del gasto público, han contribuido a generar mayor transparencia y comunicación en la formulación de estos planes.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El rezago de infraestructura en la región hace necesaria la intervención del Estado a través de inversiones y políticas públicas que reviertan esta situación. Uno de los principales retos es lograr mayor coherencia y coordinación entre los actores relevantes en el área de infraestructura. En particular, es necesaria esta coordinación entre agencias de distintas instituciones pero de similares niveles de gobierno, agencias de diferentes niveles de gobierno, y actores públicos y privados. Por ejemplo, un mejor uso de infraestructuras existentes, como las de transporte, reduciría los costos de despliegue de las redes de banda ancha. Una mejor coordinación de políticas de transporte en las agencias del sector debería considerar las diferencias notorias de costos externos entre diferentes modos.

Más eficacia en el ciclo de las políticas públicas de infraestructura permite alcanzar un mayor nivel de desarrollo. Para identificar los cuellos de botella que limitan la efectividad de las políticas de infraestructura es preciso evaluar y reforzar el proceso de formulación de políticas en sus diferentes fases: priorización y planificación, ejecución, operación y mantenimiento. Esto requiere de la definición de un marco normativo que establezca pesos y contrapesos y establezca mecanismos de rendición de cuentas y transparencia.

En el sector de transporte, la priorización y planificación de proyectos debería apuntar a elevar la rentabilidad social de las obras a partir de un proceso de evaluación social, para lo que es determinante balancear la necesidad de nuevas obras y mantenimiento de las existentes.

En el sector de telecomunicaciones es conveniente acelerar la adecuación del marco regulatorio para su consistencia con un entorno de convergencia tecnológica. La normativa debería orientarse a mejorar el manejo de recursos de propiedad estatal, como el espectro electromagnético y la regulación de redes de fibra óptica con tarificación y acceso abierto.

El Estado debe abordar la intervención del sector privado en la infraestructura con una visión estratégica,

buscando las asociaciones e instrumentos más idóneos para aumentar la calidad de los servicios y bienes provistos. Una planificación y diseño adecuado de los proyectos indicaría cuándo la participación privada es deseable, sin que la transferencia de riesgos sea el único criterio para incluirla. Esta debe fomentarse en un ambiente que minimice los incentivos perversos de búsqueda de renta, resuelva los inconvenientes de inconsistencia dinámica, mitigue los problemas de información y maximice los objetivos de eficiencia y calidad para la provisión de servicios.

En el sector transporte es fundamental seguir un proceso de selección adecuado para la decisión de participación privada (como el análisis de *value for money*), un buen diseño en los contratos y una contabilidad fiscal que no favorezca la concesión respecto de una obra pública. Esto minimizaría las renegociaciones de concesiones y contribuiría a reducir considerablemente los costos fiscales encubiertos.

En el sector de telecomunicaciones, en especial del servicio de Internet de banda ancha, se deben establecer mecanismos e incentivos para el despliegue de infraestructura donde este no es rentable desde el punto de vista privado, enfatizando el acceso abierto a estas redes.

Tanto en el marco institucional como en la carrera pública en los sectores de transporte y telecomunicaciones son necesarias grandes reformas. Es fundamental avanzar con esquemas de contratación que estimulen la profesionalización, la especialización y el desarrollo de una carrera civil independiente del ciclo político y con capacidad de uso de herramientas modernas de planificación, seguimiento y evaluación³⁵. Los órganos reguladores y las entidades responsables de la contratación de servicios e infraestructura requieren contar con mayores grados de autonomía que contribuyan a asegurar una mayor coordinación entre los actores involucrados.

35. OECD (2010) muestra un buen ejemplo en lo profesionalización de unidades de APP.

BIBLIOGRAFÍA

- Araújo, S. and D. Sutherland (2010), "Public-Private Partnerships and Investment in Infrastructure", OECD Economics Department Working Papers, No. 803, OECD Publishing.
- Balmaseda, M., C. Daude, A. Melguizo y L. Taft (2012), "Infrastructure Patterns: An Empirical Analysis with a Focus on Latin America", Working Paper Forthcoming, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- Berkman, H., C. Scartascini, E. Stein, y M. Tommasi (2009), "Political Institutions, State Capabilities, and Public Policy: An International Dataset", microdata, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC., www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/detalles-de-publicacion/3169.html?pub_id=DBA-012, consultado el 5 de octubre de 2011.
- Bitrán, E., S. Nieto-Parra y J.S. Robledo (2012), "Opening the Black Box of Contract Renegotiations: An Analysis of Road Concessions in Chile, Colombia and Peru", Working Paper Forthcoming, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- Bitrán, E. y M. Villena (2011), "Desarrollo Institucional para la eficiencia de las concesiones de Infraestructura de Transportes", mimeo.
- Calderón, C. y L. Servén (2010), "Infrastructure in Latin America", Policy Research Working Paper Series 5317, Banco Mundial, Washington, DC.
- Carranza, L., C. Daude y A. Melguizo (2011), "Public Infrastructure Investment and Fiscal Sustainability in Latin America: Incompatible Goals?", Working Paper No. 301, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- Donoghue, B. (2002), "Statistical Treatment of 'Build-Own-Operate-Transfer' Schemes", *IMF Working Paper*, WP/02/167, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Economist Intelligence Unit (2010), *Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y El Caribe: Infrascopes 2010*, Economist Intelligence Unit.
- Engel, E., R. Fischer y A. Galetovic (2003), "Privatizing Highways in Latin America: Fixing What Went Wrong", *Economía*, Vol. 4, No. 1, pp. 129-164.
- Engel, E., R. Fischer y A. Galetovic (2009), "Public-Private Partnerships: When and How", Documentos de Trabajo, No. 257, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- Gayá, R. y R. Campos (2009), "La brecha en el crecimiento de la infraestructura de transporte y el comercio de América Latina", Boletín FAL 276, CEPAL, Santiago, Chile.
- Guasch, J.L. (2004), *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing It Right*, World Bank Institute, Washington D.C.
- Guasch, J.L., J.-J. Laffont y S. Straub (2007), "Concessions of Infrastructure in Latin America: Government-Led Renegotiation", *Journal of Applied Econometrics*, Vol. 22, No. 7, pp. 1267-1294.
- Guasch, J.L., J.-J. Laffont y S. Straub (2008), "Renegotiation of Concession Contracts in Latin America: Evidence for the Water and Transport Sectors", *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 26, No. 2, pp. 421-442.
- Gutiérrez, H. y S. Nieto-Parra (2012), "The Policy-Making Process of Transport Infrastructure in Latin America: A Review from Policy Makers", Working Paper Forthcoming, Centro de Desarrollo de la OCDE.
- Irwin, T. (2007), *Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*, World Bank, Washington, DC.
- Nieto-Parra, S., M. Olivera, y A. Tibocho, (2011) "The Politics of Transport Infrastructure Policies in Colombia", Working Paper Forthcoming, Centro de Desarrollo de la OCDE.
- Nieto-Parra, S. y J. Santiso (2009), "Revisiting Political Budget Cycles in Latin America", *OECD Development Centre Working Paper*, No. 281, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

- OCDE (2008), *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, OECD, París.
- OCDE (2010), *Dedicated Public Private Partnerships Units: A Survey of Institutional and Governance Structures*, OECD, París.
- Perrotti, D. y R. Sánchez (2011), "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe", *Recursos Naturales e Infraestructura*, No. 153, CEPAL, Santiago de Chile.
- Rioja, F.K. (2003), "Filling Potholes: Macroeconomic Effects of Maintenance Versus New Investment in Public Infrastructure", *Journal of Public Economics*, Vol. 87, No. 9-10, September, pp. 2281-2304. Rojas Mejía, F. (2010), *Evolución de los centros de acceso público a las TIC*, CEPAL, Santiago, Chile.
- Schwartz, J., J.L. Guasch and G. Wilmsmeier (2009), "Logistics, Transport and Food Prices in LAC: Policy Guidance for Improving Efficiency and Reducing Costs", *Sustainable Development Occasional Paper Series*, No. 2, World Bank, Washington DC, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35028412>, consultado el 5 de octubre de 2011.
- Silva, G. (2007), "¿Por qué las hidrovías y las ferrovías se han relegado en América Latina?", presentación en el XVI Congreso Latinoamericano de Puertos, Rosario.
- Steffensen, J. y S. Trollegaard (2000), "Fiscal Decentralisation and Sub-National Government Finance in Relation to Infrastructure and Service Provision", *Synthesis Report on 6 Sub-Saharan African Country Studies*, Banco Mundial.



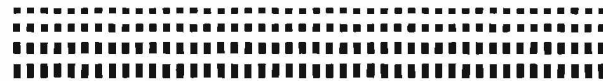
Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

**LA ECONOMÍA POLÍTICA
DE LA REFORMA FISCAL DE
LA REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY**

Autor:
CEPAL.

ANEXOS



Este programa cuenta con la financiación de:



GASTO PÚBLICO, CRECIMIENTO E IGUALDAD¹

En la teoría económica clásica, se asume que existe un planificador benevolente y omnisciente, que puede definir las condiciones de eficiencia y por tanto la delimitación entre bienes públicos y privados, siendo los primeros aquellos bienes no rivales ni excluibles. Según esta tradición, al existir relativamente pocos bienes públicos "genuinos", el tamaño óptimo del Estado debería limitarse al costo de sus funciones esenciales, la defensa, la seguridad, la administración de justicia y la infraestructura, como describió Adam Smith (1776) lo que hoy se denomina el Estado Mínimo.

Es sólo durante la segunda mitad del siglo XX que la visión respecto del papel del Estado comienza a cambiar, principalmente con la introducción del concepto de bienes públicos meritorios (Musgrave, 1959). Un bien público meritorio puede definirse como un bien sub-consumido en una economía de mercado, que crea externalidades positivas, en un marco de miopía de los agentes. Estas argumentaciones dieron espacio para legitimar la función pública en los más diversos ámbitos económicos y sociales². Los Gobiernos democráticos, esencialmente europeos, desarrollaron funciones sociales y redistributivas, dando nacimiento al Estado de Bienestar y sus cuatro pilares, educación, salud, pensiones universales e inclusión social. En esta visión, los impuestos son el precio a pagar por la civilización.

Surgen periódicamente presiones para reducir este activismo fiscal. La idea subyacente es que se puede mejorar o mantener los indicadores de desarrollo humano con un gasto público mucho menor, apelando a la prestación privada de servicios de salud, educación y pensiones y a la sustitución progresiva de programas universales por esquemas focalizados en los más pobres [véase Tanzi, 2008].

1. Esta sección y la siguiente se reproducen de Martner (2011)
2. Como entataza Musgrave (1998), la tarea del Estado es asegurar la provisión de ciertos bienes y servicios que no pueden ser provistos por el mercado. Ello requiere gasto público y financiamiento, pero no supone que su producción deba ser pública. La discusión entre provisión privada y pública no debe confundirse con la de producción privada o pública.

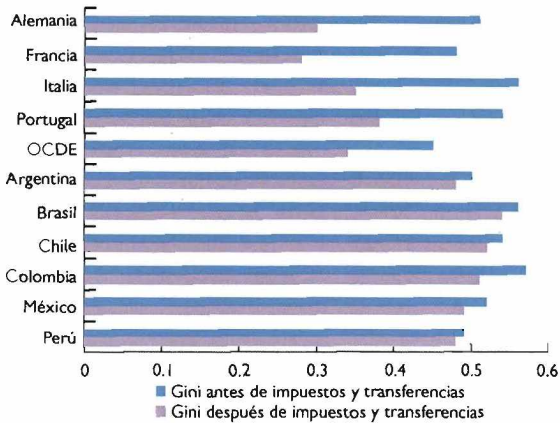
La crisis financiera y de endeudamiento público en los países desarrollados ha reflatado una vez más la discusión sobre el papel del gasto público, pues grandes sumas han debido destinarse a los ámbitos productivo (incluyendo a grandes empresas) y bancario.

En contraste, los espacios fiscales en la región se han visto beneficiados por el fuerte desendeudamiento que los Gobiernos lograron durante el período de bonanza. Desde luego, en los próximos años, la dificultad de obtener recursos en un entorno de crecimiento mundial más lento y las amplias demandas de gasto pondrán nuevamente en tensión a las finanzas públicas. La discusión en torno a la eficiencia del gasto y a la capacidad de recaudación cobra aún más importancia, si el objetivo de igualdad pasa a ser prioridad en las estrategias de desarrollo.

Por el lado del gasto, es bueno recordar en este contexto las tres funciones tradicionales de la política fiscal (Musgrave 1959): proveer bienes públicos (esto es, impulsar el proceso político por el cual estos bienes están disponibles), proveer ajustes en la distribución del ingreso y contribuir a la estabilización macroeconómica. Aunque la región tiene asignaturas pendientes en todas estas tareas, sin duda que las funciones de provisión de bienes públicos y de redistribución del ingreso merecen especial atención.

Cabe afirmar que la intervención directa del Estado, a través de las transferencias monetarias y de la imposición del nivel de recaudación y de la estructura tributaria, tiene una incidencia significativa en la pobreza y la distribución del ingreso. Así, en la OCDE, se estima para el ingreso de mercado, antes de impuestos y transferencias, un coeficiente de Gini de 0,45, y para el ingreso disponible éste pasa a 0,31, luego de la acción redistributiva directa del Estado (que incluye la progresividad del sistema tributario, un tercio del impacto, y las transferencias monetarias a los grupos de menores ingresos, especialmente a los mayores de 65 años). El impacto sobre la pobreza también es directo y contundente: en los países de la OCDE, antes de impuestos y transferencias la pobreza relativa ascendería a 50%: después de la acción fiscal esta cifra es sólo de 15%.

GRÁFICO 1. Índices de Gini antes y después de impuestos y transferencias



Fuente: CEPAL/OCDE (2011).

Otra manera de ilustrar este efecto distributivo es estimando el impacto de las variables que afectan significativamente el coeficiente Gini, entre las que destacan el gasto social, la composición de impuestos y la calidad de la educación [medida por los resultados de las pruebas PISA, véase Gonzalez y Martner, 2009].

Existe así una correlación entre países más igualitarios y el monto de transferencias y subsidios, los logros en materia de aprendizaje escolar y el peso de los impuestos a la renta dentro del PIB. No resulta fácil sin embargo asociar la composición del gasto público a la reducción de la pobreza, a la distribución del ingreso y al crecimiento económico. La discusión se vuelve más compleja cuando se incorpora este último objetivo. Los efectos del gasto público no dependen necesariamente del monto de recursos utilizado, sino de los impactos logrados.

La tarea de mejorar la calidad del gasto público en América Latina pasa así por la inversión sostenida en capital físico y humano y en innovación. En algunos países de la región la conquista de espacios fiscales para reducir la pobreza y la desigualdad tiene mucho que ver con este desafío de la calidad del gasto público; continuando el esfuerzo de disminución de la carga de intereses y su consecuente liberación de recursos; aumentando o manteniendo la inversión en capital humano; y procurando acelerar el gasto en inversión física, innovación y conocimiento.

A esta exigencia de calidad se agrega en muchos países un imperativo de cobertura, pues la provisión de bienes públicos esenciales es insuficiente. Las estrategias de reducción de la pobreza en los países más vulnerables de la región se han enfocado demasiado en darle prioridad al gasto social, sin otorgarle el debido énfasis a otros aspectos de una estrategia más amplia, de inversiones públicas en infraestructura por ejemplo, para estimular el crecimiento con reducción de la pobreza y disminución de la desigualdad. En tal sentido, es notable que las nuevas estrategias de los organismos financieros internacionales incorporen dentro de sus condicionalidades metas específicas sobre inversión pública.

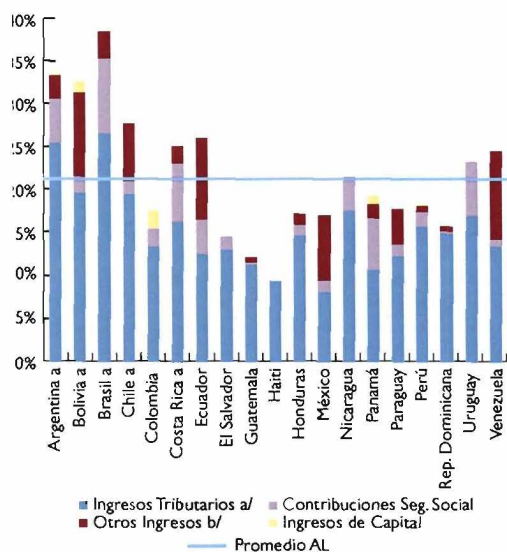
Sin duda, es de largo aliento la tarea de reorientar el gasto público y de aumentar la cobertura de los programas. De hecho, cada vez más se incluyen metas fiscales en los planes gubernamentales y en las Estrategias Nacionales de Desarrollo, que superan el horizonte de un Gobierno y que por tanto constituyen políticas de Estado. Como se discute en CEPAL (2010), la tarea de perfeccionar las bases de la administración financiera del Estado es parte integrante de un Pacto fiscal amplio.

EL PACTO FISCAL Y LA EQUIDAD DISTRIBUTIVA

La evolución de la carga tributaria (incluyendo seguridad social) entre 1990 y el 2010 muestra que la presión promedio para la región creció fuertemente. Cabe destacar además el acelerado aumento de los recursos fiscales provenientes de la explotación de recursos naturales, en países como Bolivia, Chile, Ecuador, México y Venezuela.

mientras que en Uruguay y Costa Rica, la carga tributaria pareciera adecuada de acuerdo con su nivel de desarrollo. El resto de los países de la región presentan un nivel de presión tributaria que es claramente menor al que deberían tener de acuerdo a sus niveles de desarrollo. Esto quiere decir que existe margen para aumentar los ingresos públicos y, con ello, la capacidad redistributiva del Estado gracias a la provisión de mayores recursos.

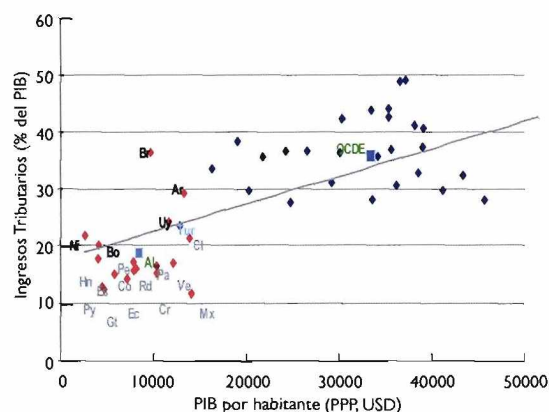
GRÁFICO 2. Ingresos Fiscales y Tributarios Totales, incluyendo contribución seg. social, 2010 (Gobierno central, en porcentajes del producto interno bruto)



Fuente: CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base información oficial. a/ Corresponde a Gobierno General.

Una forma de evolucionar si los niveles de recaudación y las estructuras impositivas son "adecuados" es comparando la relación entre impuestos y PIB para un número amplio de países. La simple comparación de la situación de América Latina y el Caribe con otras regiones del mundo es muy reveladora. La carga tributaria en la OCDE representó casi dos veces la presión tributaria de América Latina y el Caribe como porcentaje del PIB. Por otro lado, diferentes estudios en la materia demuestran que el nivel de recaudación potencial para los países de la región es considerablemente más alto que la recaudación efectiva. Como puede observarse en el siguiente gráfico sólo Argentina, Bolivia, Brasil y Nicaragua presentan una presión tributaria elevada en comparación con su nivel de PIB per cápita

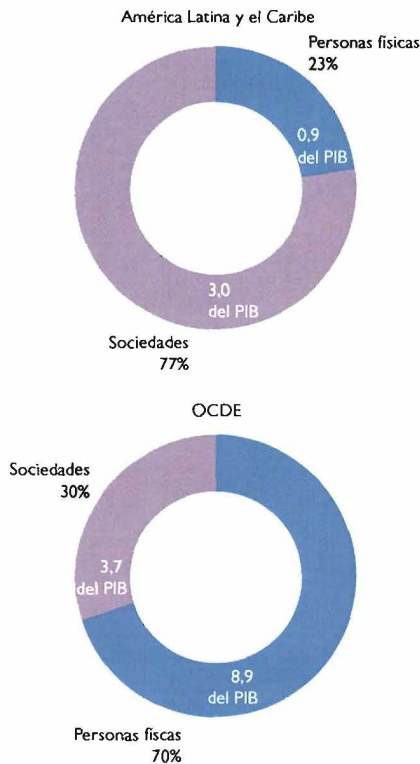
GRÁFICO 3. Ingresos tributarios y PIB por habitante



Fuente: CEPAL para cifras de PIB y elaboración propia sobre la base de cifras oficiales de cada país para ingresos tributarios. El PIB se expresa a precios constantes de 2000. Los datos de ingresos tributarios incluyen contribuciones a la seguridad social y tienen cobertura de Gobierno General en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay.

Pero la región no solo recauda poco, sino que además recauda mal: menos de un tercio de la recaudación corresponde a impuestos directos mientras que el grueso de la carga recae en impuestos sobre el consumo y otros impuestos indirectos. Es por eso que no sorprende que la distribución del ingreso después de impuestos sea más inequitativa aún que la distribución primaria. Así, la diferencia en los niveles de presión tributaria entre los países de la OCDE y los de América Latina puede ser explicada principalmente por la baja carga tributaria sobre las rentas y el patrimonio en la región, ya que la carga sobre los consumos presenta un nivel bastante similar. Si bien la recaudación del impuesto a las sociedades es parecida (algo más de tres puntos del PIB en la OCDE), las diferencias son significativas en el impuesto a la renta (0,9 puntos del PIB en América Latina frente a casi nueve puntos del PIB en la OCDE).

GRÁFICO 4. Comparación de la recaudación del impuesto a la renta



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base información oficial.

La escasa recaudación por impuestos directos se explica, en su mayor parte, por una base imponible estrecha y por altos niveles de incumplimiento. En un estudio realizado para varios países de la región, Jiménez, Gómez Sabaini y Podestà (2010) encuentran que las

tasas de evasión en el impuesto a la renta se encuentran en un rango entre el 40% y el 65%, aproximadamente. Sus causas son la alta economía informal, el incumplimiento tributario, el complejo diseño del propio sistema tributario, y la existencia de gastos tributarios (exenciones, básicamente).

Estas limitaciones dan como resultado general una estructura tributaria altamente concentrada en impuestos al consumo, elevados niveles de evasión y elusión y una escasa recaudación de impuestos directos como los que recaen sobre la renta, especialmente en la parte de la misma que proviene de las personas físicas y una escasa relevancia de la imposición patrimonial. De esta forma, los sistemas de gasto público y tributarios de la región, lejos de funcionar como una herramienta favorable a una mejor distribución del ingreso, están presionando hacia una mayor desigualdad.

La tradicional fragilidad de las finanzas públicas en la región ha reflejado la debilidad del pacto fiscal, entendido como el acuerdo socio-político que legitima el papel del Estado y delimita sus ámbitos de acción en las esferas económica y social. Aunque la discusión sobre el papel del Estado sigue siendo medular en el debate ideológico mundial, la ausencia de un consenso estable sobre lo que es adecuado en materia de captación y de asignación de recursos públicos es particularmente acentuada en esta región. Aunque el pacto fiscal es una idea poderosa en el sentido de tratar de vincular compromisos y obligaciones por parte del Estado hacia la ciudadanía a cambio de financiamiento, ha costado mucho en el pasado reciente traducir esta propuesta en reformas importantes

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS³

Resulta evidente que –por distintas razones– la mayor parte de las reformas requeridas para mejorar el nivel de la tributación, eliminar los impuestos que alteran la neutralidad económica y reducir la inequidad en la distribución de la carga entre niveles de ingreso no se han llevado a cabo.

Esta aparente inmovilidad se explica por un lado por una serie de elementos intrínsecos a la propia realidad política de los países y que condicionan sus decisiones en materia de política económica, y por otro por la debilidad en el desarrollo institucional de las administraciones tributarias requeridos para poner en práctica medidas que requieran de un mayor grado de eficiencia y de capacidad de gestión. En los hechos, ambos elementos no son totalmente independientes, y no resulta casual que en los países donde las “elites” son más fuertes las administraciones tributarias son más débiles.

América Latina es el continente que registra los mayores niveles de desigualdad de ingresos, y este desequilibrio se ha ido acentuando en el transcurso de los años pasados recientes, a pesar de que la región ha crecido en términos del PIB per cápita y los coeficientes de pobreza e indigencia se han ido reduciendo. En ese sentido algunos autores han desarrollado la tesis de que ha sido la extensión de la desigualdad de ingresos en la región la que ha influenciado el diseño y la implementación del sistema tributario. Ello genera un círculo vicioso de desigualdad de ingresos y regresividad tributaria, en lugar de un círculo virtuoso que posibilite a través del esquema tributario la corrección de los grandes desequilibrios de ingreso.

Visto desde la óptica política es evidente que la desigualdad social puede resultar en la generación de “grupos de elites” que buscan minimizar su carga tributaria relativa, ya sea controlando el proceso legislativo o procurando que el mismo legisle normas tributarias con esos efectos, para de esa forma trasladar un mayor porcentaje de la carga tributaria a los sectores de menores recursos. También es factible esperar que bajo ese entorno se generen presiones para que los mismos “grupos de elite” busquen controlar el proceso de implementación y control de las

normas fiscales, así como diseñar normas administrativas que tengan un efecto más beneficioso para los mismos, tales como los blanqueos, las moratorias y otras medidas semejantes. En esas circunstancias se torna más difícil el diseño de estructuras tributarias progresivas.

Asimismo en economías con extensas clases pobres, es factible encontrar altos niveles de informalidad tanto en los mercados laborales como de bienes y en esas circunstancias el diseño de los sistemas tributarios con un cierto grado de igualdad no resulta ser sencillo, ya que la informalidad de la economía dificulta la posibilidad de administración eficiente de los instrumentos tributarios. La ausencia de una sustancial clase media se presenta como un limitante crítico para el desarrollo de un impuesto personal a la renta que alcance a por lo menos el 20% de la población de mayores ingresos, y que lo haga de manera amplia y generalizada respecto a todo tipo de renta.

Por otra parte, debe señalarse –una vez más– el tratamiento preferencial que han recibido y siguen recibiendo las rentas generadas por el sector financiero en gran parte de los países, debido a normas legales que han protegido a los mismos, y debido a ineficientes mecanismos de control que han hecho que buena parte de esas rentas financieras no tributen en la práctica.

Argumentos sustentados en la gran apertura y movilidad del mercado financiero que ha tenido lugar en todos los países de la región, así como el hecho de que un buen porcentaje de las carteras de ahorros de personas y de beneficios de empresas son colocadas en el exterior, –bien sea en países desarrollados que no están dispuestos a aplicar mecanismos de retención de impuestos en la fuente o bien que son colocados en paraísos fiscales–, han tenido como efecto que en la mayor parte de los casos las rentas financieras escapan a todo tipo de tributación, tanto en la fuente como en el lugar de residencia de los contribuyentes.

Asimismo, el insuficiente desarrollo de las administraciones tributarias no ha tenido todo el éxito que hubiese sido deseable para alcanzar a los sectores “duros de gravar”, como son los sectores informales, el sector agropecuario, los sectores de profesionales

3. Esta sección retoma los párrafos finales de Gomez-Sabaini, Martner (2010).

independientes, y las pequeñas empresas. Complementariamente a esta situación es claro que las economías han experimentado un crecimiento sustancial de los servicios, y ello agrega aún nuevas y mayores dificultades para el control eficiente por parte de las administraciones tributarias.

Así, resulta evidente remarcar que el diseño de la política tributaria en los países en desarrollo debe tomar muy especialmente en consideración la dimensión administrativa para lograr sus objetivos, pero sin que ello implique que los objetivos de política económica queden subrogados a dicho nivel de gestión, ya que existen diversos mecanismos que pueden ser utilizados para mejorar dicho nivel.

En ese sentido se reconoce que el tema está centrado en lograr un adecuado balance entre la obtención de una mejor equidad distributiva, la reducción de las distorsiones económicas y la consideración del estado de la administración tributaria, en cada circunstancia particular. Al respecto pareciera ser que en las últimas décadas en América Latina el "adecuado balance" no ha sido tal, sino que las orientaciones en materia tributaria han estado fuertemente influenciadas por los objetivos de eficiencia, con un menor peso por los temas distributivos.

El conjunto de los factores señalados está indicando los enormes desafíos existentes para cambiar el sesgo del sistema tributario, para lo cual debe ponerse de manifiesto la necesidad de que exista un "ambiente político" adecuado para llevar a cabo los cambios requeridos, ya que en presencia del mismo son muchas las medidas que pueden ser adoptadas.

Por una parte, en los últimos años se ha observado un avance significativo en el conocimiento y transparencia de la información respecto a los sujetos que se han beneficiado y se siguen beneficiando con los incentivos diferenciales que otorga el sistema. Esta información no se encontraba disponible en épocas pasadas y los esfuerzos realizados en procurar una mayor transparencia impulsada por el entorno internacional han llevado a que en varios países de la región se haya instalado el tema a nivel legislativo.

La publicación de los textos completos y ordenados de la legislación, la difusión de los "gastos tributarios" que cuantifican el monto de los beneficios

otorgados, el conocimiento público del nombre de los principales deudores al Fisco, la eliminación de los secretos financieros y bursátiles en casi todos los países, la difusión de los fallos de los tribunales fiscales, son todos factores que contribuyen al cambio.

Por otra parte, es evidente que el nivel tecnológico actual permite a las administraciones tributarias, si es correctamente aplicado, convertirse en una herramienta de un enorme valor que con anterioridad no se disponía. Actualmente a través de los sistemas informáticos es factible el manejo de grandes bases de datos externos sobre el comportamiento de los contribuyentes que, en los hechos, permite que sea la misma administración tributaria la que efectúe la declaración en nombre del mismo, tal como se está llevando a cabo en algunos países de la región, por ejemplo en el caso de Chile.

Igualmente, los sistemas de retención en la fuente pueden ser actualmente generalizados sin que ellos presenten grandes dificultades para la administración tributaria, la que recibe la información por parte de aquéllos que han retenido el gravamen en la fuente sin mayores complejidades, mientras que este mecanismo -muy difundido en los países desarrollados- constituía antes un enorme problema de cruce de información. Esto permite la captura de datos en tiempo real y las posibilidades de conocer de manera general las transacciones entre distintos sectores económicos.

De igual manera se señala que los países han encontrado conveniente avanzar en convenios de intercambio de información, lo que denota un esfuerzo de cooperación entre los mismos ya que mediante ellos es posible potenciar sus propios esfuerzos, y ello refuerza la posibilidad de aplicación de estos gravámenes.

En síntesis, la experiencia muestra que tres elementos son esenciales para lograr una mejora en la eficiencia de la administración tributaria en cualquier país:

1. la voluntad política de implementar efectivamente las normas tributarias votadas por los legisladores;
2. una estrategia administrativa claramente definida y continuada a lo largo del tiempo o fin de lograr cada uno de los objetivos propuestos;

3. una dotación flexible de recursos, humanos y financieros, que sean necesarios para lograr dichos objetivos.

La experiencia observada en los países resulta ser contradictoria o ambigua en esta materia, ya que a la vez que los objetivos son cambiantes, las estrategias seguidas por las administraciones también se van modificando constantemente en cada uno de los ámbitos en que éstas se desarrollan y se observa una insuficiencia sistemática de recursos para el cumplimiento de los fines propuestos. Por otra parte no puede dejar de mencionarse la existencia de "interferencias políticas" en la gestión de los Fiscos que muchas veces condiciona la actividad de los mismos.

Los cambios operados en materia de la estructura tributaria en América Latina suelen ocurrir en cuatro posibles eventos que le dan viabilidad a las mismas:

- a. como el resultado de situaciones de crisis económicas;
- b. como la acción de gobiernos recientemente electos;
- c. como consecuencia de la existencia de regímenes autoritarios;
- d. como resultado de presiones internacionales, ya sea por que el contexto externo conduce a las mismas, o como consecuencia de condicionalidades existentes.

Complementando los puntos señalados, cabe mencionar además como un quinto determinante que ha operado sobre la estructura tributaria en las últimas décadas, la debilidad de las administraciones tributarias –tema discutido en la sección anterior– por lo que el fortalecimiento de las mismas es un elemento central para habilitar la aplicación de reformas tributarias.

- a) En relación con la primera de las posibles explicaciones se observa que los cambios más sustanciales en la estructura de los países son usualmente posibles durante los períodos de crisis, ya que en esas circunstancias es factible superar la oposición política y la inercia administrativa que normalmente bloquea los cambios significativos. En ese sentido, los ejemplos

de situaciones de crisis en América Latina que han facilitado la aplicación de reformas profundas, tanto en el ámbito tributario como en otras políticas públicas, resulta ser más que abundante. Para el caso cabe mencionar en Argentina las leyes de emergencia económica de 2002 que posibilitaron la aprobación de medidas tributarias que habían sido rechazadas a nivel legislativo no muchos años antes. Es evidente que esta proposición es especialmente importante cuando se trata de efectuar cambios tributarios que tienen serias implicaciones redistributivas, que serían frontalmente rechazadas de no estar presentes las circunstancias de crisis. Nuevamente en el caso de Argentina varias de las reformas contenidas en las leyes impositivas aprobadas en diciembre de 1999, especialmente en materia de imposición sobre las personas físicas, han encontrado sustento en esa situación.

En la actual fase expansiva, caracterizada por un inédito crecimiento de los ingresos fiscales (véase Cepal, 2007-b), el panorama de reformas es bastante reducido, con la excepción de la reforma fiscal de México. En los demás países, parece ser que, al cumplirse o sobrepasarse las metas de recaudación, los incentivos para cambiar los sistemas tributarios han disminuido fuertemente. De hecho, la discusión sobre la inequidad de los sistemas se reduce a algunos círculos académicos, y no trasunta en proyectos legislativos tendientes a modificar los defectos anotados, que por lo demás son ampliamente conocidos.

- b) De igual manera, es válido considerar también los ciclos electorales como un vehículo que facilita la adopción de cambios significativos. En ese sentido es factible observar en muchos países que las reformas tributarias tienen lugar en los primeros meses de un nuevo gobierno cuando todavía el mismo goza del crédito otorgado por los ciudadanos que lo llevaron al poder. Al respecto se observa que muchas reformas han tenido lugar en el primer año de gobierno y que luego las discusiones en torno a las mismas tienen un plazo de gestación significativamente mayor.
- c) Por último, no puede dejar de mencionarse la presión externa ejercida ya sea como

consecuencia de programas económicos sujetos a condicionalidades de política económica, como también la presión ejercida por las propias tendencias externas en la materia. En el ámbito tributario, como posiblemente en pocos otros del quehacer económico, el "efecto de imitación de hacer como el vecino" encuentra un gran espacio y así se observa que los sistemas tributarios de la región han estado sujetos al paso de distintas corrientes, siendo una de las más fuertes la aplicación del IVA de forma generalizada en todos los países.

- d) Tal como se ha señalado, se observa que ha sido la debilidad de las administraciones tributarias la que de una u otra manera ha influido en las orientaciones de muchos de los cambios tributarios observados en algunos países en los últimos años. Estos cambios han tendido como propósito trasladar parte de las responsabilidades propias de una administración tributaria eficiente a cabeza de los propios contribuyentes utilizando sistemas que pueden ser considerados como "sustitutos imperfectos" al diseño de un buen sistema tributario. Nos estamos refiriendo en ese aspecto a impuestos tales como el gravamen sobre "activos empresariales" o el referido a los "impuestos a las actividades financieras", así como otras iniciativas que han procurado instalar en el centro de la escena al sector financiero como núcleo del sistema de cobranza de impuestos a nombre del Fisco.
- e) Frente a las dificultades legales y administrativas para incrementar la recaudación del impuesto a la renta societaria, es un hecho ya generalizado en la región la adopción de distintos métodos de determinación de carácter complementario en algunos casos, o sustitutivo en otros, con el fin de mejorar los resultados obtenidos. Los mismos se han basado en la aplicación de un gravamen que determine una "base presunta" a fin de determinar un monto mínimo de impuesto a la renta, más allá del resultado efectivo que se obtendría como consecuencia del impuesto a la "renta neta" de las sociedades. Algunos países emplean para esos propósitos como base imponible presuntiva el valor de los activos, o en otros casos –y más recientemente– se ha utilizado el monto de las ventas brutas, o ingresos brutos, antes de deducir costos y gastos para la obtención de las mismas. El gravamen así determinado es considerado como una suma mínima a pagar, ya que cuando la determinación del monto de impuesto que se efectúa tomando en cuenta los criterios de renta neta arroja resultados superiores, el contribuyente deberá ingresar el excedente determinado, caso contrario el impuesto sobre los activos o sobre las ventas brutas permanece como un umbral del cual no podrá descenderse. En los hechos, la aplicación de estos gravámenes es el resultado innegable de las limitaciones que enfrentan los países, tanto desde el punto de vista legal como administrativo, de aplicar una estructura impositiva en la cual las tasas nominales o legales utilizadas estén en consonancia con las tasas efectivas resultantes, pero estos sistemas de hecho conducen a la eliminación del impuesto societario sobre la renta, y convierten al gravamen en un quasi-impuesto en cascada, agravando los problemas de eficiencia económica.
- f) En lo que respecta a los impuestos sobre los débitos y créditos bancarios, el uso de estos gravámenes ha respondido básicamente a las urgencias de obtener rápida respuesta recaudatoria, trasladando la responsabilidad de su ingreso a las instituciones financieras, teniendo en cuenta la debilidad de las administraciones fiscales las cuales asumen un papel menor en su captura. Si bien los mismos fueron introducidos con el propósito específico de mejorar los recursos en el corto plazo y con un carácter de emergencia, más que como un instrumento pensado para permanecer en la estructura tributaria, su exitosa respuesta en algunos de los países esta dificultando posteriormente su reemplazo sin afectar el nivel de ingresos. En ese sentido la evidencia en la materia muestra que efectivamente los mismos han sido eficaces en la obtención de ingresos en el corto plazo pero al mismo tiempo, como señalan Coelho, Ebrill y Summers (2001), la respuesta del mercado al impacto del impuesto indica que existen efectos adversos, incluyendo en particular un grado significativo de desintermediación financiera. Por otra parte, Baca-Campodonico, de Mello y Kirilenko (2006) confirman esta tendencia y señalan asimismo que esta fuente de recursos puede no ser tan segura en el largo plazo.

En síntesis, se observa que los sistemas tributarios vigentes han sido el resultado de una serie de “decisiones de compromiso” adoptadas bajo distintas circunstancias, que van desde las posibilidades que brinda una situación de crisis hasta las limitaciones que impone la capacidad institucional para recaudar

impuestos. Estos límites —entre uno y otro escenario— no han sido ni remotamente iguales en todos los países y por ello los resultados observados en materia de las estructuras tributarias de cada país es la consecuencia de hechos específicos que deben ser evaluados a la luz del análisis de cada caso particular.

LA REFORMA TRIBUTARIA EN URUGUAY: UN PROCESO HACIA LA EQUIDAD⁴

A partir del 1° de julio de 2007 rige en Uruguay un Nuevo Sistema Tributario (NST). La magnitud y amplitud de los cambios incorporados, así como la ocasión y el contexto en que se decidieron implementar, determinan que se trate de una experiencia inédita en la historia tributaria del país.

Respecto a la magnitud de los cambios, se verificaron modificaciones muy relevantes en la tributación de las rentas, en la imposición al consumo, al capital y en las contribuciones especiales a la seguridad social. Asimismo, también se introdujeron modificaciones que implicaron un "aggiornamento" en materia de fiscalidad internacional, y avances en materia de transparentar el gasto tributario.

El hecho que esta reforma se haya concebido en un contexto fiscal y económico de franco crecimiento y de tranquilidad fiscal, con el objetivo central de dotar al sistema de mayor equidad, y no con la intención de obtener una mayor recaudación, constituye una novedad para la historia fiscal del Uruguay.

A efectos de tener un marco de referencia inicial, se hará una breve descripción del Sistema Tributario Anterior a la entrada en vigencia de la reforma.

A. El Sistema Tributario Anterior (STA). Un "archipiélago" tributario

Hasta julio de 2007 en Uruguay regía un sistema tributario atípico, donde una de sus características más notorias era la ausencia de un impuesto global que gravara las rentas de las personas físicas.

No obstante, corresponde señalar que existía un impuesto (IRP) que gravaba las remuneraciones de los trabajadores dependientes, de las jubilaciones y pensiones, con una tasa proporcional (flat), dejando fuera del ámbito del gravamen a las rentas obtenidas por trabajadores independientes, así como las rentas generadas por el factor capital, violentando fuertemente el principio de equidad.

El STA basaba su recaudación fundamentalmente en impuestos indirectos. El sistema impositivo anterior estaba conformado por un excesivo número de impuestos (28), producto de varias reformas que le fueron agregando complejidad al sistema.

Dichas reformas, que acumulativamente dieron forma al STA, se motivaron en el intento de abatir un déficit fiscal endémico motivado por el aumento estructural del gasto público, por situaciones de caída de ingresos (crisis económicas) o por aumentos coyunturales del gasto.

De este modo, ante las necesidades del momento, se fueron incorporando sucesivos impuestos o incrementos de alícuotas de los existentes, frecuentemente sin considerar como impactaba en el resto del sistema y en la economía en su conjunto. Así fue que el "sistema" se convirtió en una mera sumatoria de impuestos sin ninguna relación entre ellos, con una falta total de visión sistémica.

La mayoría de estos impuestos eran totalmente ineficientes, con muy baja recaudación y un alto costo de administración y fiscalización. Es por eso que decimos que el STA, más que un "sistema" constituía un verdadero "archipiélago" tributario, con una cantidad irracional de pequeños impuestos totalmente ineficientes.

En materia de reformas tributarias, hay que remontarse hasta el año 1974 para identificar una reforma integral realizada con una visión sistémica. Dicha reforma de corte liberal, si bien dotó al sistema de mayor simplicidad, tuvo como objetivo principal el obtener la mayor neutralidad posible, lo cual determinó que el sistema resultante fuera claramente regresivo.

Fue en ese contexto que se eliminó el Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas, situación que se mantuvo incambiada hasta la reforma del año 2007. Todas las reformas posteriores fueron realizadas, como se dijo anteriormente, con un carácter reactivo (por reacción) ante situaciones coyunturales o estructurales de déficit fiscal.

Otra característica del STA era que producto de presiones de distintos grupos de interés el sistema

4. Esta sección es un resumen de las primeras secciones de Romano (2008)

presentaba un número excesivo de exoneraciones de muy dudosa justificación. En efecto, dicho gasto tributario no tenía en principio una explicación racional fundamentada en una determinada política promocional, sino que por el contrario obedecía exclusivamente a haber accedido a presiones y reclamos coyunturales de ciertos sectores de actividad.

Esta realidad también afectaba notoriamente el principio de equidad, en particular la equidad horizontal. Si bien Uruguay presenta el menor índice de Gini del continente, aún dista mucho de los valores que registran los países desarrollados. Por lo tanto, conscientes que la situación está lejos del ideal, las autoridades económicas del País decidieron extremar esfuerzos para mejorar la distribución del ingreso, a través de políticas activas.

En este sentido, desde el punto de vista de la política fiscal se replanteó la polémica respecto de si la política tributaria es un instrumento idóneo para actuar eficientemente en términos de distribución. Es sabido que la política tributaria puede incidir en la distribución del ingreso de dos formas:

- a) mediante la extracción de los recursos necesarios para solventar el gasto público, adquiriendo en ese sentido particular relevancia el gasto social (actuando de este modo en la distribución "primaria").
- b) a través de sistemas "progresivos" que actúen sobre la distribución "secundaria", en este aspecto el impuesto a la renta (fundamentalmente) y el impuesto al patrimonio juegan un rol preponderante³.

Cabe señalar que durante las últimas décadas han primado en AL visiones que descartaban absolutamente a la política tributaria como un instrumento apto para incidir en la distribución del ingreso. Esta suerte de "minimalismo" tributario preponderante en las últimas décadas, era convergente con una concepción liberal de la economía que propugnaba por un Estado prescindente en materia económica, dedicado únicamente a cumplir las funciones primarias ("juez y gendarme").

En ese contexto, los esfuerzos se dirigían hacia la mayor neutralidad posible de los tributos, de modo que distorsionaran lo menos posible la libre asignación de factores que debía efectuar el mercado.

"El gasto es mas eficiente que el ingreso para actuar en la distribución" era otro postulado "axiomático" que contribuyó a la consolidación de los regímenes vigentes. Aún aceptando que el gasto sea más eficiente, no parece sensato considerando la situación de desigualdad imperante en la región, que se resigne el uso del instrumento de la política tributaria. La situación de desigualdad en América Latina es de tal gravedad que no se debería descartar el uso de ninguna herramienta que contribuya a revertir esta realidad.

Por otra parte, los hipotéticos sistemas tributarios "neutrales" que se implantaron y consolidaron al influjo del Consenso de Washington, distaban mucho de serlo, en puridad debe reconocerse que son claramente regresivos.

Por lo tanto, no solo no se utiliza a los tributos como herramienta para mejorar la distribución del ingreso, sino que por el contrario, la aplicación de los sistemas tributarios vigentes en varios países de AL exigen al gasto público social de un esfuerzo mayor, debido a que la distribución del ingreso empeora sensiblemente luego de la acción de la política tributaria.

Pero también es preciso señalar que pecaría de cierta candidez un análisis que concluyera que la estructura regresiva de los sistemas tributarios obedece exclusivamente a una concepción económica determinada, sino que en realidad hay que reconocer que en la conformación de dichos sistemas también han incidido fuertemente intereses de ciertos sectores sociales y económicos que lograron instalar una estructura tributaria regresiva que ciertamente los favorece.

B. Objetivos buscados con la reforma

Si bien es cierto que Uruguay goza de una situación privilegiada en el contexto latinoamericano en términos de equidad, de todos modos se entendió necesario por parte de las autoridades competentes comenzar un proceso de reforma tributaria que tenga como objetivo contribuir a superar la situación descripta anteriormente.

Se consideró entonces que la política tributaria, como uno de los instrumentos de la política económica, estaba llamada a cumplir un rol relevante en la tarea de lograr el bienestar general. Debe señalarse

que en todo este proceso se le atribuyó a la política tributaria un rol secundario a efectos de la obtención de mayores niveles de equidad.

No obstante, el hecho de reconocer que el gasto público es quien está llamado a cumplir un rol protagónico en la lucha contra la desigualdad, no implica que se descarte a la herramienta impositiva como un instrumento hábil a tales efectos.

Tomando en consideración lo anterior, al diseñar el Nuevo Sistema Tributario, en particular se puso especial énfasis en los siguientes conceptos o principios:

Suficiencia

En rigor el objetivo primordial de todo sistema tributario debe ser el de obtener los recursos necesarios para que el Estado pueda cumplir con los fines propuestos, en el marco de unas finanzas públicas razonablemente equilibradas. Por lo tanto todos los objetivos que se plantean deben estar subsumidos al principio de suficiencia.

Es así que la Ley de Reforma Tributaria (LRT) consagró el concepto del *"enfoque dinámico de la responsabilidad fiscal"*. Este concepto implica conceptualizar a la reforma como un verdadero proceso gradual, donde se pretende profundizar en los objetivos que se mencionan a continuación, donde la reforma no es un acto que se agota en sí misma, sino que por el contrario presenta distintas etapas o fases, en función de las posibilidades fiscales. Dicho proceso estará regido por una visión estratégica que *"tienda"* hacia los objetivos que se explicitarán, atendiendo siempre que el sistema provea de los recursos necesarios para atender el gasto público.

Equidad

Se pretendió promover la equidad, tanto horizontal como vertical, relacionando la carga tributaria con la capacidad contributiva. De la comparación de la estructura del NST con su antecedente inmediato, se concluye claramente que la reforma contribuye a promover la equidad. Esto se logró básicamente con las modificaciones introducidas a nivel de la imposición a las rentas y al consumo.

También vinculado al concepto de equidad se encuentra el principio de *"generalidad"* en el pago de los impuestos, es decir que todos los contribuyentes paguen efectivamente sus tributos. En ese sentido

la reforma amplió las bases imponibles (reduciendo selectivamente el gasto tributario preexistente), y profundizó la lucha contra el fraude fiscal.

La lucha contra la informalidad merece en este contexto una mención especial. El NST modificó los regímenes de tributación simplificada (IVA mínimo, monotributo) de modo tal que el sistema contribuya al pasaje a la formalidad de pequeñas unidades productivas, pero sin permitir que estos regímenes de excepción *"perforen"* al resto del sistema.

Se considera que las pequeñas y medianas empresas (PYMES) son fundamentales para la economía del país, y por lo tanto se les diseñó un sistema que las aliente a incluirse en la formalidad atendiendo lo señalado anteriormente.

Los regímenes simplificados de estas características deben servir de estímulo para que los pequeños emprendimientos ingresen en el sector formal de la economía, logrando de esta forma que los trabajadores de dichos sectores se incorporen a la cobertura de la seguridad social, pero sin que ello se constituya en una forma de disminución de la base tributaria del resto de los contribuyentes del sistema.

En el diseño del NST se ha tomado especial precaución en que los bienes o servicios facturados por quienes se encuentran comprendidos en estos regímenes especiales, no constituyan costos ni gastos deducibles del impuesto a la renta empresarial. De este modo se pretende desestimular prácticas de *"enanismo fiscal"*, así como también disminución de base imponible en el sistema general.

Eficiencia

Se entiende que el sistema es más eficiente si promueve que los agentes económicos asignen los recursos de forma que implique un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles. En aras de este objetivo se derogaron 14 impuestos, y se facultó al Poder Ejecutivo a derogar tres impuestos más, cuando el enfoque dinámico de la responsabilidad fiscal así lo permita.

La recaudación agregada de estos catorce impuestos derogados apenas alcanzó en el año 2006 a representar el 7.8% de la recaudación total de la D.G.I. Con esta reducción significativa de tributos se logró en primer lugar simplificar el sistema, eliminando impuestos totalmente ineficientes, cuyo costo

de recaudación y de cumplimiento era muy elevado, produciendo un costo social mayor al beneficio de la recaudación misma.

Por otra parte, la derogación de estos impuestos manifiestamente distorsivos e ineficientes, permitió una mejor asignación de recursos de la Administración Tributaria, orientándolos hacia los impuestos de mayor "rendimiento", disminuyendo de este modo su costo de oportunidad.

Corresponde señalar que aún permanecen vigentes algunos impuestos que presentan una participación relativa muy baja en la recaudación total, pero su permanencia se justifica porque se trata de impuestos que cumplen funciones de control del resto del sistema.

Otro aspecto a considerar vinculado a la derogación de estos impuestos es que se trataba de impuestos muy poco "transparentes" en la medida que los efectos económicos y la incidencia de los mismos resultaba de muy difícil comprensión. Es así que se trataba de impuestos que no solo no se sabía con certeza quien los terminaba pagando, sino que además no contribuían a la formación de una cultura tributaria ciudadana como consecuencia de su "opacidad".

Estímulo a la inversión productiva y el empleo

Uruguay ha tenido un nivel de inversión extremadamente bajo durante las últimas Décadas. Huelga señalar la relevancia de la inversión en el desarrollo económico, por lo cual se entendió importante prever algunas medidas tributarias que resultaran atractivas para la inversión, con el objetivo de modificar al alza el guarismo de la tasa de inversión estructural del país.

Aquí corresponde indicar – al igual que lo hacíamos al referirnos a la equidad – que se tuvo total conciencia de la relativa incidencia que la variable tributaria tiene sobre las decisiones de inversión – sobretodo extranjera -, en el entendido que existen otras variables que inciden significativamente más en esta materia.

En lo que concierne al empleo, parece totalmente congruente y complementario con el resto de los objetivos trazados la promoción de mayor cantidad de puestos de trabajo en el sector formal de la economía.

En este sentido se promovió a través de distintos instrumentos la inversión productiva y el fomento del empleo.

C. La reforma como proceso

Considerando – entre otros aspectos – las causas reseñadas anteriormente, se llegó al convencimiento que la reforma del sistema tributario no se podía concebir como un acto aislado, que se agote en sí mismo, sino que por el contrario se debía conceptualizar como un proceso gradual, pautado por una visión estratégica que "tienda" a profundizar cada vez más los objetivos propuestos.

De este modo, se intentó no reiterar los errores cometidos en el pasado. En esa planificación del proceso se identifican los siguientes sucesos como los hitos más relevantes (puestos sobre una línea temporal):



Primera fase: la reforma de la Administración Tributaria

Musgrave decía que un sistema tributario vale lo que valga la organización encargada de aplicarlo. Con esta frase, a esta altura axiomática, se denota la relevancia que tiene la AT en el funcionamiento adecuado del sistema.

Fue por eso que tal como se visualiza en la gráfica temporal, la primera medida tomada en el proceso de reforma del sistema consistió en una reforma radical de la AT. Cabe señalar que en lo que concierne a esta reforma puntual se contó con un amplio consenso político, dado que la reforma de la AT tuvo apoyo de todos los partidos políticos con representación parlamentaria, quienes votaron por unanimidad la ley que confirió los fondos para financiar la mencionada reforma.

Asimismo, también se consideró que los cambios en la AT no podían realizarse de un día para otro,

constituyendo entonces un sub proceso dentro del proceso general. En titulares, los aspectos más significativos de esta reforma fueron: - Se modificó sustancialmente el estatuto del funcionario de la AT, mejorando notoriamente la remuneración, e incrementando la carga horaria y la dedicación.

Se dotó a la Administración de instalaciones y equipamiento acordes a sus requerimientos, y se informatizó totalmente al organismo.

Segunda fase: “señales” a la sociedad civil

Luego de implementada la reforma de la AT, se entendió necesario que la sociedad civil tomara conciencia respecto a que un nuevo tiempo estaba comenzando.

En ese sentido se tomaron dos medidas en forma paralela:

i) Educación Tributaria

Se perfeccionó y extendió el proceso de educación tributaria a nivel de la educación primaria, explicándole a los niños los conceptos elementales vinculados a los impuestos, pero fundamentalmente transmitiéndole valores básicos de solidaridad ciudadana.

En este proceso educativo se contó con el apoyo de psicólogos y pedagogos que articularon una estrategia de capacitación acorde al público objetivo, donde las actividades lúdicas adquieren una importancia relevante.

Mediante esta acción se pretende introducir cambios en la escala de valores ciudadana de modo que en el largo plazo, la ciudadanía denote un comportamiento tributario más adecuado a parámetros de equidad y solidaridad deseados.

ii) Incremento de la percepción del riesgo por no cumplimiento

Concomitantemente con lo anterior, la AT comenzó a realizar actuaciones en empresas de gran importancia en la economía del país, y en aquellos casos en los que se detectaron incumplimientos significativos se llegó a la clausura de los establecimientos y hasta en algunos

casos a la denuncia penal y procesamiento con prisión de los titulares.

Estas acciones fueron acompañadas de gran difusión en los medios de prensa. De este modo, se explicitó a la opinión pública en general y a los agentes económicos en particular que el no cumplimiento iba a ser castigado con el máximo rigor.

Tercera fase: creación de una Comisión de Trabajo integrada por expertos en la materia

Con la creación de este grupo, integrado por expertos con dilatada trayectoria en distintas disciplinas vinculadas a la materia tributaria se pretendió darle a la propuesta de reforma una solidez y consistencia técnica que quedara fuera de dudas.

Esta Comisión tuvo como cometido definir los aspectos básicos que conformarían una propuesta que sería puesta a consideración de la ciudadanía.

Cuarta fase: publicación de los lineamientos básicos

Un aspecto por cierto novedoso de este proceso de reforma, consistió en hacer conocer en forma previa a la sociedad civil los lineamientos básicos que iban a sustentar la reforma, permitiendo que emitieran sus opiniones al respecto. De este modo todos los sectores de actividad – gremiales empresariales, sindicatos obreros, organizaciones diversas, ciudadanos en general – luego de conocer los lineamientos básicos, hicieron llegar al Ministerio de Economía y Finanzas sus opiniones y propuestas.

En un arduo trabajo se analizaron los planteamientos emanados de la sociedad civil, y se recogieron aquellas sugerencias que se consideraron congruentes con el interés general y compatibles con el estado de avance de la AT.

Con esta actividad, sumado a que la reforma tributaria había sido objeto de un arduo debate (centro de la campaña electoral anterior), se pretendió que la misma tuviese el consenso social del que carecieron las reformas anteriores.

Quinta fase: Aprobación de la Ley

Luego de las etapas descritas, finalmente se envió al Parlamento el Proyecto de Ley. El Proyecto fue redactado por técnicos del Ministerio de Economía

y Finanzas (MEF), en consulta con la AT, en especial en lo que concierne a la viabilidad de administración de determinadas soluciones.

El Parlamento, luego de un período de 10 meses aprobó la Ley N° 18.083 con una serie de modificaciones y aportes respecto del proyecto original. En dicha norma legal se definieron los aspectos básicos de la estructura tributaria propuesta.

Dentro de esta fase se puede identificar también a otra tarea de suma importancia: la reglamentación. El proceso de reglamentación de los distintos impuestos requirió de sucesivas reuniones entre distintos actores del sector público (MEF, AT, Banco de Previsión Social, otras entidades previsionales, etc.), y también con agentes privados. En este caso también el liderazgo le correspondió al MEF, con una estrecha colaboración de la AT.

Sexta fase: Campaña de información y sensibilización

Una vez aprobada la norma legal y los distintos decretos reglamentarios, se dispuso una campaña de información y sensibilización a la población en general. Se trató de una campaña que comprendió a todos los medios de comunicación, pero además se programó una gira que abarcó a todas las capitales departamentales, así como las ciudades más importantes de todo el país, donde se informó personalmente a toda la ciudadanía en verdaderas asambleas ciudadanas.

Asimismo, en todas las capitales departamentales se instalaron oficinas especiales con la finalidad de informar a los ciudadanos de los alcances de los cambios realizados al sistema tributario.

Para lograr cumplir con estas actividades fue necesario implementar una campaña publicitaria en todos los medios de comunicación, la contratación de un número muy importante de funcionarios temporales, y una estrecha colaboración interinstitucional básicamente entre la Administración Tributaria y el Banco de Previsión Social.

Con esta campaña se pretendió en primer lugar que la ciudadanía conociera los alcances del NST tanto

en su estructura como en sus efectos económicos, pero además se visualizó como una actividad que podía contribuir a la formación del consenso social necesario para la implantación de la reforma.

Séptima fase: Evaluación y eventuales correctivos.

Desde el mismo momento de aprobación de la Ley, se anunció que luego de transcurrido un año se iba a realizar un balance y eventualmente se iban a formalizar algunos ajustes al NST.

Como consecuencia de dicho balance, el Parlamento aprobó la Ley N° 18.341 por la cual se le realizaron al NST una serie de "ajustes". Las modificaciones aprobadas fueron básicamente dirigidas a mejorar el diseño del IRPF, en el contexto del enfoque dinámico de la responsabilidad fiscal. Es así que se permitió liquidar el impuesto en forma opcional por núcleo familiar (en el diseño original solo se preveía la posibilidad de liquidar en base a persona física individual), se revisó (al alza) el nivel del mínimo no imponible, así como también se duplicaron ciertas deducciones por concepto de cargas familiares.

Octava fase: Creación del Centro de Estudios Fiscales.

La creación del Centro de Estudios Fiscales fue concebida en forma concomitante con la propia reforma de la AT, pero la búsqueda de los consensos políticos necesarios llevó a que su concreción se retrase respecto de las fases anteriores, concretándose recién con la aprobación de la Ley N° 18.362, de 6 de octubre de 2008 (art. 173).

Se trata de una entidad pública dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, cuyo objetivo central sea la capacitación de los funcionarios de la Administración Tributaria.

No es necesario señalar la importancia de esta medida, dado que a través de la capacitación se logrará una mayor capacidad de gestión por parte de la AT, lo cual permitirá (en el marco de la visión estratégica ya definida) que el NST vaya evolucionando hacia etapas superiores.

REFERENCIAS

- Afonso, Antonio, Schuknecht, Ludger y Vito, Tanzi (2008). *Income Distribution Determinants and Public Spending Efficiency*, Working Paper No. 861, European Central Bank.
- González, Ivonne y Ricardo Martner (2009). "Del Síndrome del Casillero vacío al desarrollo inclusivo: buscando los determinantes de la distribución del ingreso en América Latina", presentado en XXIII seminario de política fiscal, Cepal, Naciones Unidas.
- Buchanan, James y Richard, Musgrave (1999), *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*, MIT Press Books, The MIT Press, edition 1, volume 1.
- CEPAL (2010): "La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir", documento institucional presentado al trigésimo tercer período de sesiones de la Comisión, Brasilia, mayo.
- _____[1998]: *El Pacto Fiscal – Fortalezas, Debilidades, Desafíos*, documento institucional presentado al vigésimo séptimo período de sesiones de la Comisión, Aruba, mayo.
- Gómez Sabaini, J. C. y R. Martner (2010), "América Latina: panorama global de su sistema tributario y principales temas de política", en J. Ruiz-Huerta, M. Villoria y M. Barzelay (eds.) *Gobernanza democrática y fiscalidad*, Editorial Tecnos, Madrid.
- Jiménez, J. P., J. C. Gómez Sabaini y A. Podestá (2010), "Tributación, evasión y equidad en América Latina", CEPAL (LC/W.309), abril.
- Romano, Alvaro (2008): "La reforma tributaria en Uruguay: un proceso hacia la equidad", presentado en XXII seminario de política fiscal, Cepal, Naciones Unidas. Disponible en www.ilpes.cl
- Martner (2011): "La política fiscal en América Latina", *Maestría Internacional en Hacienda Pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Musgrave, Richard (1959), *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill.
- Tanzi, 2009: "The Role of the State and Public Finance in the Next Generation" in Martner Ricardo (editor) "Las finanzas públicas y el pacto fiscal en América Latina" CEPAL - Serie Seminarios y Conferencias No 54