



“La Construcción al Inicio del Siglo XXI: Balance y Perspectivas”

Ponencia Subtema 1:

El futuro de la empresa constructora latinoamericana

338.456 90

F293

XXI

v.2

c.1

XXI°
CONGRESO
INTERAMERICANO
de la INDUSTRIA de
la CONSTRUCCION

25 - 27 de OCTUBRE **1998** LIMA PERU

XXI CONGRESO INTERAMERICANO DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION

OCTUBRE 24-27, 1998

LIMA - PERU

“La Construcción al Inicio del Siglo XXI: Balance y Perspectivas”

Ponencia Subtema 1:

El futuro de la empresa constructora latinoamericana

Elaborada por:

Coordinadora:
Cámara Argentina de la Construcción ✓

-08024-

**CAMARA CHILENA DE
LA CONSTRUCCION
Centro Documentación**

Colaboradoras:
Cámara Brasileña de la Industria de la Construcción
Cámara Venezolana de la Construcción
Cámara de la Construcción del Uruguay

El Futuro de la empresa constructora Latinoamericana

Prólogo

El presente trabajo, que concierne al futuro de las empresas constructoras en Latinoamérica, se relaciona íntimamente con el análisis del escenario económico y social que nos ha tocado vivir y que nos depara el futuro. Solamente a partir de una comprensión en profundidad de los lineamientos básicos teóricos y reales en que se ha desenvuelto la economía y el intercambio comercial es posible comprender que sucedió con las empresas constructoras en las últimas décadas y eventualmente formular recomendaciones para el futuro.

Pensar en la evolución de una determinada actividad es difícil aun en los escenarios más estables. En el escenario latinoamericano, es difícil suponer el futuro próximo de las empresas constructoras locales en el marco de las tendencias contractuales presentes, donde la carencia de políticas de concertación entre los integrantes de los nuevos bloques regionales y de instrumentos financieros de alta confiabilidad vinculados a la ejecución de los contratos—en un contexto de altos déficits fiscales y amenazas de cracks bursátiles y bancarios permanentes—dificulta notoriamente el planeamiento de obras públicas y privadas.

A partir de 1944, luego de quince años de depresión y guerra, de proteccionismo y de controles de cambio, las potencias aliadas comenzaron a planificar la estructura institucional necesaria para el nuevo orden económico y financiero de posguerra. En lo más alto de la agenda, figuraba la necesidad de reconstruir, de manera confiable, el sistema internacional de pagos. Hasta ese momento, cada país había fijado el valor de su moneda en función del patrón oro, permitiendo la libre importación y exportación de su moneda y garantizando su convertibilidad en oro a petición del tenedor. Pero hacia el fin de la guerra había huido a los Estados Unidos tal cantidad de oro, que los países ya no podrían aceptar demandas a gran escala para la conversión monetaria sin descuidar el control sobre las condiciones de crédito doméstico.

De las deliberaciones de Bretton Woods surgió una estructura institucional alternativa, cuyos componentes más importantes eran el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El primero, debería cubrir mediante operaciones de pase los problemas temporales de balanza de pagos, a través de un mecanismo en el cual todos fijarían el valor de sus monedas en función del dólar, que bajo demanda sería convertible en oro. El Banco Mundial debería

facilitar asistencia financiera a largo plazo, inicialmente para el desarrollo de países que se libraban del control de las antiguas potencias coloniales europeas. El GATT debía regular las barreras arancelarias entre las naciones, para permitir el intercambio comercial en un sistema unipolar, basado en el concepto de Nación más favorecida.

Para los objetivos del FMI, era vital el recorte del volumen y de la influencia del sector público en las economías en pleno desarrollo, y desplazar los recursos productivos de las industrias que atendían el mercado a las orientadas de cara a las exportaciones. Los gobiernos pasarían de una posición de déficit presupuestario a otra de excedente, reduciendo el nivel de la actividad económica del sector público para dar paso al sector privado y, al mismo tiempo, generar un excedente en el comercio internacional de bienes transables que generara saldos positivos de cuenta corriente. Las técnicas aconsejadas desde el FMI a los países estaban integradas por restricciones de créditos, incrementos de impuestos, reducción del gasto y libertad de cambios.

Mientras tanto, Latinoamérica fue noticia repetida en la primera página de las publicaciones mundiales especializadas en finanzas, por las continuas y recurrentes crisis que atacaron a las finanzas de los bancos primero, de las empresas más tarde, y terminan proyectándose al poco tiempo como un terremoto sobre la capacidad del estado en brindar al ciudadano común, los servicios indispensables que constituyen la razón misma de su existencia. Las empresas contratistas de estados latinoamericanos han sido objeto de los más disparatados experimentos monetarios, cambiarios y fiscales, los cuales en algunos casos concluyeron en paralización de obras, quiebras, angustia, desocupación y en un nuevo ciclo que pretendía disimular los errores cometidos detrás de declaraciones resonantes de economistas alquilados por las autoridades de turno, para salvaguardar la responsabilidad política que no se encontraban en condiciones de asumir mediante la búsqueda de explicaciones exógenas. La guerra, los acuerdos de Bretton Woods, Yalta, la crisis de la bolsa en octubre de 1987 o la devaluación en México en 1994, son excusas usadas hasta el hartazgo por los defensores de las políticas económicas de turno para justificar el recurso de medidas de emergencia económica que pretendieron, a través de la modificación de las relaciones contractuales; ya sea por vía del atraso en los pagos, de la alteración de impuestos, o de la continuidad de las políticas de financiamiento de las obras públicas y privadas. En el caso de la Argentina, dentro de este contexto el desarrollo de las empresas constructoras de obras públicas y privadas transcurrió erráticamente, en una carrera entre la voluntad de hacer de sus propietarios y de la improvisación y debilidad de los marcos regulatorios. Pero algún diagnóstico debe estar muy lejos de la realidad para que los

gobiernos gastaran su capital político en la generación de normas que generan nuevos problemas al instante de su aplicación.

Las políticas desarrolladas por los gobiernos en la Argentina desde 1960 hasta 1990 consideraron a la industria de la construcción como un servicio, donde si bien existió una gran dosis de proteccionismo de hecho—al impedir, por la inseguridad generada en los vaivenes políticos, la libre competencia de las empresas de países desarrollados en América Latina, que hubiera permitido la asociación con las empresas nacionales y la incorporación de tecnología—se malgastaron las herramientas regulatorias del estado mediante su esterilización por la falta de objetivos. En el sistema unipolar que giraba alrededor del acuerdo GATT-Bretton Woods, las regulaciones que deberían actuar en beneficio del desarrollo de los países Latinoamericanos se volvieron contra ellos.

Hoy, el antiguo sistema unipolar ha muerto, abriendo el camino a un nuevo sistema globalizado multipolar. Con la caída del sistema unipolar, las regulaciones estatales escritas durante años sobre el núcleo de tal sistema se han tornado abstractas: la era de la regulación estatal ha quedado atrás, y la era de la regulación económica mundial todavía no existe. Mientras que nadie ha logrado inventar las nuevas regulaciones, diferentes tensiones actúan en los mercados en busca del desplazamiento del equilibrio hacia alguna de las direcciones. Donde antes existían leyes soberanas, hoy existen normas ISO 9000, préstamos a largo plazo y asimetrías originadas en diferentes instrumentos de financiación.

Esta ponencia asigna una parte importante del escaso desarrollo histórico de las empresas constructoras latinoamericanas, a la falta de transparencia y de objetividad en las normas de regulación, lo cual implica buscar nuevas alternativas de financiamiento en nuevos instrumentos de mayor confiabilidad. Como escenario, trae el ejemplo de la Argentina, donde la falta de coherencia fue producida en muchas oportunidades por carecer de planes y objetivos, con una profunda distorsión de las leyes reguladoras de la economía. Este planteo es efectuado a favor de la discusión de las normas que regularán los sistemas económicos latinoamericanos, que buscan su integración como paso necesario al segundo milenio.

De una estructura, con fuerte presencia del Estado, desarrollo autosustentado y sustitución de importaciones, vigente hasta la década del '90, hemos pasado a un escenario de globalización, próximo al librecambio, privatización y prescindencia estatal. El rol de la empresa constructora en este marco, necesariamente ha cambiado y seguirá cambiando.

Dentro del marco precedente, la actitud cultural de la sociedad, respecto del problema de la infraestructura en sentido amplio, económico y social, determina la vida de las empresas constructoras, su crecimiento y posibilidades.

Por ello este trabajo se vinculará permanentemente con la política de infraestructura y con los instrumentos de su desarrollo.

En el presente trabajo, seguiremos el siguiente plan expositivo:

- Descripción del escenario general económico y social de las últimas cuatro décadas y la inserción del problema de la infraestructura y la empresa constructora en ese contexto.
- Descripción de los cambios de la última década, en lo económico y social.
- Agenda futura, para el problema de la infraestructura y la empresa constructora.

-/-

BALANCE DE LAS ÚLTIMAS CUATRO DÉCADAS

A partir de la segunda posguerra, se promueve en el mundo una estructura económica basada en la sustitución de importaciones, la promoción de la exportación y el desarrollo dirigido hacia distintos sectores de la industria y los servicios, considerados estratégicos, los cuales, en la mayoría de los casos, permanecían en poder del Estado.

Los inicios de la aplicación de este modelo, hasta promediar la década del '60, fueron auspiciosos en Latinoamérica, promoviendo un vigoroso desarrollo económico.

Descripción del escenario

El comienzo del período bajo análisis coincide con varios sucesos políticos muy cercanos, como la caída de Cuba, la posterior crisis de los misiles y la construcción del Muro de Berlín, que incidieron en la política del FMI para reordenar nuevamente el mundo a través de las doctrinas de seguridad nacional. Si bien en la constitución del Fondo Monetario Internacional todas las monedas eran iguales, en la realidad algunas eran más iguales que otras. No fue la bolsa de monedas del FMI el motor del desarrollo, sino el enorme gasto militar que el gobierno de los Estados Unidos dispuso para contener el avance del comunismo. El gobierno americano utilizó un enorme poder político —como no lo había hecho ni siquiera en la Segunda Guerra Mundial— para sugerir a las instituciones de

posguerra el destino de los fondos que debían financiar o limitar inversiones estratégicas de los países en desarrollo.

La acumulación de capital por los enormes recursos volcados en Alemania y en Italia por las empresas americanas durante el Plan Marshall, sumados a la tecnología puesta a prueba en la guerra, permitieron el desarrollo de nuevas compañías que competían en el mercado mundial. Ahora, como parte de una cruzada iniciada por el Presidente John F. Kennedy por medio de un puente aéreo nunca antes conocido, los Estados Unidos abrían sus puertas a las empresas europeas—un mercado que ni el más aventurado de los optimistas hubiera soñado antes—y, por vía de créditos para el desarrollo, el Banco Mundial les abría las puertas de América Latina, Medio Oriente y África.

Empresas industriales europeas que una década antes se encontraban en la quiebra y desbastadas por la guerra se encontraron de repente con enormes facilidades para radicarse en la Argentina y Brasil, en el camino a posicionar sus marcas a nivel mundial. Simultáneamente, los programas de reclutamiento de funcionarios por parte del Estado—el mayor empleador en una economía—habían sido reestructurados a fines de la década del cincuenta, otorgando singular importancia a la formación universitaria de los postulantes, en especial en áreas como hidráulica, vialidad y energía: a medida que las universidades formaban técnicos, eran incorporados por el estado a la actividad de planeamiento estratégico. Como consecuencia, la Argentina logró redefinir en pocos años su perfil netamente agropecuario, para casi lograr el autoabastecimiento de insumos.

En este contexto, la Argentina, al igual que los países latinoamericanos, se embarcó en una carrera de proteccionismo generalizado, en la cual se deberían desarrollar las técnicas de sustitución de importaciones sugeridas por el Banco Mundial, como parte de programas de autoabastecimiento que debían centrarse en lo tecnológico. La tecnología necesaria para la producción petroquímica, de acero, de medicamentos y en especial automotores constituyó el desvelo de los gobiernos provinciales argentinos para tratar de atraer a sus territorios las inversiones industriales que, de acuerdo a la teoría de William Lewis, deberían fomentar su desarrollo¹.

¹ En 1954, William A. Lewis señalaba, en *"Economic Development with Unlimited Supplies of Labor"*, su trabajo sobre la teoría del desarrollo, la importancia del dualismo, las migraciones intersectoriales y el diferente crecimiento dentro de un país de la productividad de cada sector. Decía que *las principales fuentes de donde vienen los trabajadores, a medida que el desarrollo avanza, son: la agricultura de subsistencia, el trabajo ocasional, el pequeño comercio, el servicio doméstico, esposas e hijos de las casas y el incremento de la población*. Lewis observaba que en los países en desarrollo existía un gran sector "tradicional" de la economía, con una productividad casi nula que mantenía a una enorme cantidad de gente a un nivel de mera subsistencia. Señalaba que en los

No obstante ello, desde los '70 en adelante, el modelo comenzó a caracterizarse, por un alto déficit fiscal e inflación crónica y progresiva. Simultáneamente, se produjo la quiebra de los sistemas institucionales, en casi todos los países, generalizándose, los gobiernos de facto en la región.

Los golpes militares en Latinoamérica en general y en particular en la Argentina, la ceguera del gobierno que en 1965 canceló los contratos petroleros suscriptos por el gobierno anterior, generaron una dosis de inseguridad jurídica suficiente como para que las compañías extranjeras que no habían ingresado aún decidieran buscar otros horizontes. La planificación fundada en la racionalidad de la infraestructura, se transformó en planificación en aras de la seguridad nacional, donde el gasto se centralizaba en la defensa y en la migración de unidades militares hacia las zonas de frontera; los gobiernos invertían en nuevos caminos se construían alrededor de unidades militares, mientras ninguno de los proyectos industriales podía radicarse en la zona de "zonas de seguridad" cercana a las áreas militares, y cada gobierno proyectaba en pocos meses una nueva obra faraónica que tardaría muchos años, y que sin una adecuada asignación de recursos terminaba paralizada y generando mas gastos. Una muestra de la manera de resignar la estrategia económica en aras de la estrategia de seguridad nacional es la insólita inversión en enormes centrales hidroeléctricas en los últimos 30 años —que demoraron quince años en entrar en servicio—mientras el gas que hubiera permitido desarrollar centrales térmicas con un infinitésimo de la inversión se desperdiciaba en la atmósfera. Ello no implica renegar de la inversión hidroeléctrica, sino señalar que la generación de energía eléctrica podría haberse

países con poco desarrollo los mercados están llenos de kioscos, y si el número de kioscos fuera reducido, los consumidores no estarían en peor situación. Estarían mejor puesto que los márgenes de ganancia minorista podrían descender. Por otra parte, en esos mismos países existía un sector moderno, que estaba compuesto por la industria y la agricultura comercial. Para Lewis, el desarrollo consistía en la transferencia de trabajadores del sector tradicional al sector moderno, donde la productividad y los salarios son mayores. Este sector se beneficiaba por la oferta de trabajadores del sector tradicional deseosos de conseguir empleo en el moderno, lo cual implicaba mantener bajos los salarios de este sector, e inducía altos beneficios empresarios. Si las reglas de juego eran estables y se respetaban los derechos de propiedad, los grandes beneficios se ahorraban, aumentaba el ahorro nacional y la tasa de inversión. Ello significaba mayor demanda de mano de obra, que se extraía del sector tradicional, hasta que esta reserva de mano de obra barata se agotara, y la economía experimentara aumentos de salarios reales. Cuando el nivel salarial en el sector tradicional alcanzara el nivel del sector moderno (el coeficiente K de Lewis, que mide la diferencia de nivel salarial entre ambos sectores) el país habría alcanzado el rango de país desarrollado. Este modelo puede ser reformulado en términos de actividades tecnológicamente progresistas, minería, hidrocarburos y algunos servicios modernos (como la banca, la construcción de grandes obras, la logística, las comunicaciones y la industria del software) que se convierten en transables, pero el trabajo de Lewis es la piedra fundamental para medir el desarrollo: lo relaciona con el pleno empleo y con la productividad.

efectuado mucho antes mediante la asignación de recursos para el aprovechamiento de otra energía disponible, cuyo costo de oportunidad era cero.

En una economía, el formador de precios por excelencia es el tipo de cambio, ya que asigna su valor relativo a toda la constelación de precios de bienes transables internacionalmente, que son aquellos que pueden ser vendidos o adquiridos en el exterior. En la Argentina, los ciclos de desarrollo económico fueron seguidos de manera recurrente por profundas recesiones que dejaron al país en donde se encontraba antes, o peor. Las recesiones son procesos que enfrentan las economías para corregir precios relativos. Si hay falta de demanda interna, los no transables no tienen otra alternativa que venderse en el mercado interno, o no producirse. Los transables pueden exportarse y, si el tipo de cambio es adecuado, no sufren caídas sustanciales de precios diferentes de las que registra el mercado internacional. Los mercados de futuros y opciones, junto con los recursos del mercado de capitales, son los reguladores de los precios internacionales de bienes transables en función del tiempo. Pero la Argentina no tuvo una política de desarrollo del sector transable, y las normas de regulación para el movimiento de capitales —además de la inseguridad jurídica respecto al derecho de propiedad, cuando el Banco Central de la República Argentina decidió en 1985 y 1990 intervenir en los contratos entre particulares— impidieron el desarrollo de mercados de capital o de futuros.

Si el tipo de cambio es el correcto, los mercados competitivos asignarán los recursos de manera eficiente. Pero las pésimas y cíclicas políticas desarrolladas por los gobiernos a partir de 1965, con contadas excepciones, implicaron ciclos de cierre de la economía con tipos de cambio altos, o aperturas económicas con tipos de cambio bajos, según fuera el humor de los operadores de Wall Street en cada oportunidad. Al revés que en los casos de Chile (luego de 1983), Corea, Alemania o Japón, nunca hubo una política exportadora de tipo de cambio alto combinada con apertura económica, modificando la política arancelaria para impedir el traslado de los precios de exportación al mercado interno. La política arancelaria se invirtió, privilegiando el *lobby* y en los momentos de apertura económica, se fue directamente a una enorme sobrevaluación cambiaria, con un creciente aumento de los precios relativos medidos en dólares.

El incremento de precios en dólares trae aparejados algunos problemas. El primero, que ataca la rentabilidad del agro y de las empresas industriales que no gozan de protecciones o de privilegios arancelarios especiales. La caída en la rentabilidad del agro influye en las industrias de insumos agrícolas —verdaderas formadoras de precios transparentes— y expulsa mano de obra de las pequeñas y medianas empresas destinadas a tal actividad,

que es mas o menos reubicada en el sector de servicios, ocasionando una caída del salario en ese sector, además de un incremento en la desocupación.

Pero además, la baja de la rentabilidad agropecuaria condiciona las decisiones de inversión de miles de productores, como lo demostraran en los años cincuenta los economistas Gererd Debreu y Lionel Mc Kenzie, al traducir el Teorema de la Mano Invisible de Adam Smith. Cuando la ecuación de precios (cuantos quintales de trigo vale una casa, o la cantidad de vacas que cuesta un auto) es herida de muerte, y existe una transferencia de ganancias (y de pérdidas) entre los sectores de la economía, la eficiencia de tales sectores cae² y las pérdidas se incrementan, aunque el modelo pueda seguir funcionando (e

² En los Estados Unidos, la política de fijación por parte de la Fed del nivel de las tasas de interés de redescuento, es un resorte que el estado americano utiliza para regular sus propios ciclos económicos y evitar la inflación de precios. Como el mercado de capitales de los Estados Unidos es muy grande, una leve variación en la tasa de interés implica modificar la tasa de interés mundial o, alternativamente, los tipos de cambio de los estados débiles, por la enorme movilidad del capital financiero. Cuando los Estados Unidos rebajan su tasa de interés, una infinitésima porción de sus capitales emigra de Wall Street buscando mejores rendimientos "afuera" de los mercados monetarios de los integrantes del G-10, y algunos miles de millones de dólares llegan a las capitales de América Latina, en búsqueda de cualquier colocación mas o menos segura que pueda ser expuesta en los balances de los administradores de fondos como muy rentable y de mediano riesgo.

Cuando ello sucede, los ministros de economía y presidentes de los bancos centrales de América Latina reaccionan de maneras diferentes. Los mas conservadores entienden este ciclo y toman las medidas necesarias para que la afluencia de capitales golondrina no afecte por vía del tipo de cambio toda la estructura de precios relativos de cada país, e imponen restricciones impositivas a tales movimientos de capital. Es el caso de Chile, que desalienta la inversión de capitales de corto plazo. En la Argentina, los ministros de manera habitual confunden la causa con el efecto, y entonces les parece que los capitales vienen como un tácito respaldo a una política económica que anuncian en ese momento como ocurrencia de último minuto, y basan su estrategia sólo en la cantidad de dólares que esperan vengan a su país. Ello modifica de inmediato toda la constelación de precios relativos de la economía, aunque los comunicadores sociales se afanen por pregonar la confianza que de repente los operadores internacionales muestran por el ministro de turno. Además, una gran parte del capital que ingresa es propiedad de residentes locales, aunque se encuentre depositado en el exterior, y en muchas ocasiones es administrado por bancos locales, que ofrecen a los depositantes una mejor rentabilidad por exponer su capital a las aventuras monetarias. El ingreso de muchos dólares trae aparejado un incremento de los precios en dólares, como lo descubriera hace muchos años Tomás de Mercado en la inflación de la piastra en España, cuando los enormes yacimientos de metal descubiertos en América desataran una suba de precios sin precedentes. Cuando cualquier multinacional evalúa los costos directos para producir un bien en el país, y la facilidad con que puede exportar ese mismo bien mediante el mecanismo de *countertrade* contra cualquier exportación de menor valor agregado, toma la decisión empresarial correcta: invierte algunos dólares en una tecnología menor, y aprovecha el *lobby* de sus representantes para conseguir del estado las prebendas necesarias y maximizar con ellas sus beneficios. Por ello, las inversiones nunca son de gran envergadura, y cuando ellas llegan, existe en reiteradas oportunidades una tentación de los economistas a enfatizar los recursos naturales en el desarrollo, olvidando la importancia del capital humano. Pero para una idea cabal de aquellas cuestiones que han impactado sobre el proceso económico, debe tenerse en cuenta la ceguera de miles de leyes, decretos, normas y regulaciones que, a través de los años, han sido las responsables del subdesarrollo.

incrementando el daño) mientras existan administradores de fondos que estén dispuestos a continuar mandando divisas desde Wall Street a Buenos Aires.

Al interrumpirse el flujo de capitales, el tamaño del drama era directamente proporcional a la cantidad de dólares que debían ser devueltos. Como en la ecuación de energía potencial, donde la inercia depende de la masa y de la distancia —ya que la aceleración de la gravedad es una constante conocida— las corridas bancarias transferían nuevamente recursos entre los sectores, con la diferencia de que todo sucedía en unas pocas horas, y la sensación era de una virulencia poco conocida, similar a la que pueda tener cualquiera que suba varios pisos en un ascensor y luego lo suelte de su anclaje.

Cuando los gobiernos argentinos insistieron en los modelos de exportación de *commodities* agropecuarios, en los cuales la participación de mano de obra luego de la cosecha era tendiente a cero, destinaron cuantiosos recursos provenientes de impuestos a financiar un presunto desarrollo agrícola, incluso en zonas en las cuales la carencia de infraestructura vial, de agua y de almacenamiento condenaba a la producción local a rentabilidad negativa por efecto de costosos fletes. Pero ante la inestabilidad cambiaria, principalmente a partir de la crisis del petróleo en 1973 y el nacimiento de grandes déficits que debían ser financiados en el mercado interno, la asignación mediante leyes y actas de reparación históricas de impuestos nacionales a las aventuras de promoción industrial y agropecuaria de algunas provincias argentinas determinó sólo un incremento notable de tales déficits de caja, que se mostraron rebeldes hasta con los aumentos de impuestos más criticados, atento a la estructura jurídica generada alrededor de las leyes promocionales. La modificación de las estructuras de promoción impositiva —aun hoy utilizadas como herramientas por parte de los gobiernos provinciales— que pueden ser reorientadas al financiamiento de obras de infraestructura es una asignatura pendiente por parte de los estados.

Al final el período, durante las décadas del los '70 y '80 y hasta promediar la del '90, tales notas negativas fueron incrementándose y profundizándose, llevando al modelo a un total estancamiento, con consecuencias y repercusiones sociales de significación.

a) El Mercado de las Obras Públicas

En tal contexto, el Mercado de la Obras Públicas en Latinoamérica, tuvo las siguientes notas:

- Restricciones derivadas del alto déficit fiscal y la inflación:

En los primeros años de la década del sesenta, mientras la tecnología fluía hacia Latinoamérica, Argentina y otros países de la región se embarcaron en importantes obras de infraestructura vial y energética, creando el marco necesario para el desarrollo de la industria. El aprovechamiento de la energía renovable, las redes eléctricas y el notable avance en las comunicaciones, generaron la infraestructura necesaria para colocar a la Argentina a la espera de un lugar de importancia dentro de los países industrializados.

Las importantes inversiones realizadas, durante las dos primeras décadas, tuvieron una aguda caída, en casi todos los países latinoamericanos, a partir del 1970.

- La Planificación en crisis

Mientras se despilfarraban recursos públicos sin sentido, el recorte del gasto público ordenado de tiempo en tiempo por el Fondo Monetario Internacional se orientó en dos direcciones: la primera, en cancelar programas de obra pública, o en retrasar contratos en ejecución con el consiguiente encarecimiento de las obras proyectadas, además del costo incremental que los factores de producción debieron soportar por la falta de algunas obras imprescindibles. La segunda, en congelar o disminuir por efecto de la inflación los salarios de un cuerpo técnico de primer nivel, que había egresado de las universidades e ingresado al ámbito estatal y que, por el cambio de las reglas del juego, debió migrar en busca de trabajo al sector privado, a veces muy lejos de su patria.

Desde ese momento, las inversiones fueron exiguas y en pocos casos alcanzaron, para cubrir tan siquiera, la amortización del stock existente. Prácticamente, en ninguna área de la infraestructura, hubo crecimiento del stock per capita.

- "Dependencia política" de las Obras Públicas a expensas de los criterios técnicos.

El desmantelamiento del estado arrasó con la necesaria planificación de infraestructura común en todos los países desarrollados. La empresa privada, en donde el management egresado de las universidades y de notables cursos de posgrado lograra una transformación de procedimientos de dirección —que ahora son comparables con los recursos humanos disponibles en los países industrializados—elaboraba planes de producción y marketing a 10 años, en función de la estadística de crecimiento empírica, pero desconocía si podría contar con la estructura de caminos, energía eléctrica y servicios necesaria para el desarrollo que había planificado. Los mercados más competitivos y transparentes del mundo

pueden no asignar correctamente los recursos, ni garantizar el bienestar, aun en condiciones de plena competencia y ausencia de regulaciones, como lo demuestra el mercado de la droga o de la prostitución: las regulaciones buscan aquí rescatar los valores morales y éticos de una sociedad. En el planeamiento de la obra pública, los reguladores deben —mediante la formulación de políticas de largo plazo—evitar el despilfarro del patrimonio, y ello no implica de manera alguna que tales regulaciones se hagan a espaldas del mercado: justamente, se hacen frente a él.

Los países desarrollados —Alemania, para citar un caso—cuentan con un plan maestro de obras públicas formulado permanentemente en un horizonte a 25 años, lo cual no implica que tal plan sea revisado diariamente en función de los avances tecnológicos y de las inversiones complementarias efectuadas por el sector privado. La planificación de largo plazo constituye para los gobiernos la convergencia de tres metas: el desarrollo, porque permite al sector privado planificar en un sistema de transparencia su inversiones de largo plazo y calcular la demanda potencial de bienes y servicios; democracia, porque permite la discusión pública de las asociaciones especializadas de la acción de gobierno en el largo plazo, y tecnología, porque permite la discusión de los mejores recursos a emplearse en su ejecución, generando grupos de estudio y de planificación en los cuales participan los mejores técnicos en cada especialidad, por un simple planteo de mérito, formando el capital humano que garantiza la estabilidad de las decisiones.

Mientras el mundo desarrollado mantenía esta costumbre ancestral como base de la estabilidad de sus instituciones, Latinoamérica se encontró recurrentemente administrada por gobiernos militares, que permutaron la teoría de la discusión académica y pública por los parámetros de la "seguridad nacional", donde la oportunidad, mérito y conveniencia de las decisiones cambian abruptamente de eje. De esta manera, la obra pública dejó de ser el resultado de una planificación, para convertirse en una ocurrencia de último minuto de los gobernantes, que asignaron los recursos erráticamente y a través del último compromiso adquirido, financiando tales obras en función de la percepción de impuestos directos, atados a las tarifas de los servicios cuya prestación se encontraba en manos de empresas públicas.

En muchos países de Latinoamérica, se abandonó el criterio técnico, para la decisión de inversiones, sustituyéndoselo por "decisiones estratégicas", que la mayoría de las veces, consultaban intereses políticos de corto plazo. En la Argentina, para citar solamente un ejemplo se hicieron enormes inversiones de vivienda, sin conocer el modo de repago, inversiones importantísimas en hidroelectricidad, despreciando abundantes recurso de gas

que se vendeaban, etc. En cambio se mantuvo en los mismos valores el stock de infraestructura en general.

Cada gobierno, tenía un nuevo plan estratégico, totalmente diferente del anterior y absolutamente alejado de los criterios técnicos.

- El comportamiento discontinuo del Estado.

Como consecuencia de las notas anteriores, restricción financiera y decisiones políticas, los estados tuvieron una conducta totalmente discontinua, respecto de la Obra Pública.

Así, muchísimos programas, iniciados con énfasis por un gobierno, fueron discontinuados por el siguiente, quien a su vez, emprendía nuevas realizaciones distintas.

Esto, en un contexto de restricción financiera, implicaba la crisis de pago en los programas abandonados.

- Seguridad Jurídica en crisis

En los países desarrollados, los bancos de inversión generaron amplios instrumentos, a través del mercado de capitales, para transformar en "transables" contratos de construcción de grandes obras que, de otra manera, deberían haberse financiado por intermedio de la banca comercial: la emisión de certificados de participación en determinadas obras de gran envergadura colocados para el financiamiento en el mercado de capitales por regulaciones expresas, el otorgamiento de seguros contra riesgos políticos por parte del Eximbank o del Hermes que se tradujeron en mejores calificaciones de tales instrumentos y, por ello, a la reducción en la tasa de interés que debieron pagar.

Paralelamente a la labor de la banca de inversión, los sistemas políticos de los países desarrollados —al administrar la cosa pública— mantuvieron en todo momento las condiciones económicas y legislativas para el desarrollo de la infraestructura por parte del sector privado. La obra pública es considerada como "una obra para todos", y los gobiernos se dedican a inaugurar obras terminadas, no piedras fundamentales de proyectos. La estabilidad de las normas y de las decisiones obedecen al viejo principio de que los precedentes de un tribunal supremo no sólo son obligatorios para sus inferiores, sino en primer lugar para él mismo, si no median razones que debidamente explicadas permitan apartarse de tales antecedentes. El Presidente de la Corte Suprema de los Estados Unidos

dijo en UNITED STATES vs. UNDERWRITERS ASSN. (322 US 533) que *la regla stare decisis encarna una sabia política, porque es frecuentemente mas importante que una regla jurídica sea estable a que sea correcta*. Este principio constituyó durante muchos años la piedra angular del derecho administrativo en la Argentina aplicable a la ejecución de los contratos de obra pública. Los instrumentos financieros existen y son confiables por que se estructuran sobre la misma base de la deuda pública: el estado pagará, y no irá a la quiebra.

Los estados latinoamericanos procedieron –con temible recurrencia— a romper la ecuación económica de los contratos de obra pública, ya sea a través de los índices inflacionarios que incidieron sobre los costos de las empresas, obligándolas de hecho a financiar al gobierno el atraso en el pago de los ajustes mediante el mecanismo de endeudarse en el circuito bancario para contar con el capital de trabajo necesario para no paralizar las obras, lo cual implicaba pérdidas irreparables.

En la Argentina, a partir de las leyes de desregulación bancaria de 1977, las tasas de interés de los bancos argentinos para el descuento de certificados de obra cuyo deudor era el estado dejaron de estar alineadas con los ajustes inflacionarios previstos en los contratos. Para contrarrestar este efecto, el Banco Central admitió que en licitaciones internacionales, las empresas argentinas pudieran acceder a los beneficios de prefinanciación de exportaciones en las mismas condiciones que la industria exportadora local, pero olvidó que además de las condiciones normativas era necesario un paquete de financiamiento a tasas de interés internacionales que permitieran a las empresas competir en costos de financiamiento con las empresas internacionales.

La crisis de la deuda pública estatal de Latinoamérica perfilada desde el segundo trimestre de 1981, con enormes devaluaciones que arrasaron por el *efecto Tanzi* la recaudación tributaria del estado, se tradujeron en paralizaciones de obras, cuando no en la quiebra de quienes creyendo en las promesas de funcionarios de turno que permanecían en el cargo algunos meses acudieron al sistema financiero a solicitar los fondos para el mantenimiento del ritmo de obra.

La Experiencia Argentina

La experiencia argentina, en materia de endeudamiento interno, inflación e incumplimiento del Estado, es probablemente la peor de América Latina. Interesa relatarla, ya que en igual o menor medida los constructores de Latinoamérica han vivido experiencias similares.

En Argentina, a partir de la batería de regulaciones financieras nacidas luego de la guerra del Atlántico Sur para evitar la quiebra del sistema bancario argentino, las empresas que habían solicitado préstamos en el exterior a través de bancos locales se encontraron en la imposibilidad legal, por disposiciones del Banco Central, de reembolsar los préstamos, debiendo pagarle el valor en moneda argentina al Banco Central para que él pagara a los acreedores del exterior de acuerdo a sus propias pautas, bajo pena de violar el régimen legal cambiario y hacer frente a multas de hasta 10 veces el "ilícito" cometido además de penas privativas de la libertad. Mientras tanto, los acreedores externos tardaron más de tres años en aceptar que el Banco Central y la República Argentina fueran el deudor y el avalista, respectivamente, en cuyo transcurso se negaron a liberar las garantías otorgadas por los deudores originales hasta reconocer al Banco Central como deudor delegado en el Contrato de Refinanciación Garantizado de 1985.

Para el momento en que ello ocurrió, el estado procedió a cambiar el signo monetario (el plan Austral) decidiendo unilateralmente³ disminuir en el nuevo signo (el "desagio") el valor intrínseco de los contratos en los cuáles ya se encontraba en mora. Las empresas tuvieron que hacer frente a los intereses bancarios por el préstamo solicitado contra la garantía de los certificados de obra ejecutada e impaga, además de una parte de ese contrato que debieron pagar de su propio capital por la curiosa metodología aplicada para disminuir la deuda hacia los contratistas.

Los reclamos de las empresas contratistas ante el estado derivaron en la sanción de cuatro decretos, 1619, 1620, 1621 y 1622 de 1986, en los cuales el estado reconocía a los contratistas el valor de las sumas de dinero indebidamente apropiadas, para lo cual cada contratista se obligó a efectuar costosas presentaciones administrativas para perseguir el reconocimiento de su crédito. Estas presentaciones fueron tramitadas durante años en los organismos administrativos contratantes, que procedieron —en algunos casos— a pagarlas con moneda devaluada, detrás de los picos hiperinflacionarios del primer semestre de 1989, mientras que en otros casos los organismos deudores desconocieron los decretos por carecer de normas internas para su aplicación.

³ Además, el Banco Central prohibió en ese momento a los bancos la devolución de los depósitos impuestos en dólares en los bancos de la Argentina, limitando los retiros de los depositantes a poco más de mil dólares por depósito, y ordenando a los bancos transferir los saldos de depósitos en moneda extranjera al Banco Central.

Cuando los contratistas —desestimados los reclamos administrativos— iniciaron acciones contra los entes deudores para procurar el cobro de una suma de dinero, un nuevo decreto (1757/90) dispuso la consolidación de todas las sumas adeudadas por el estado en bonos a 10 años de plazo, que serían entregados por los organismos deudores luego de una verificación de la deuda del estado respecto de los contratistas como si se tratara de una quiebra, pero sin los plazos estrictos que las leyes de quiebra otorgan a los administradores del fallido para verificar el monto y la legitimidad de sus deudas. Mientras tanto, un nuevo decreto de "necesidad y urgencia" (decreto 36 de 1990) disponía el canje obligatorio de los depósitos efectuados en los bancos argentinos (un contrato entre particulares) por bonos a 10 años de plazo, que negociados en el mercado secundario a su valor presente implicaban una pérdida de más del 50% del valor del depósito. La liquidez del sistema y el acceso al crédito alcanzaron el punto más bajo de la historia del país.

En esta situación, transcurrieron cinco años de reclamos, mientras las empresas constructoras iniciaban acciones judiciales para lograr que el estado-contratante cumpliera con sus obligaciones. Cuando las sentencias judiciales comenzaron a condenar al estado a cumplir con sus compromisos, una ley de emergencia económica dispuesta por el congreso de la Nación suspendió la ejecutabilidad de las sentencias por un plazo de seis meses, que fueron renovados mediante decretos de "necesidad y urgencia" del poder ejecutivo hasta el primer semestre de 1991.

Luego, a través del cambio de ministro de economía en 1991, los bonos a 10 años que deberían haber sido entregados en 1990 para el reconocimiento de obligaciones nacidas en 1985 por la ilegítima apropiación de sumas de dinero por parte de los entes contratantes, fueron suplidos unilateralmente por bonos a 16 años de plazo y seis de gracia, a través de la ley de consolidación 23.982. Pero además, la ley dispuso "revisar" el devengamiento de las obligaciones —que habían sido devengadas por los índices establecidos por el Banco Central de la República Argentina— por hasta la concurrencia de los índices de inflación más el seis por ciento anual de intereses, cuando los contratistas habían pagado a los bancos más del triple de esa cifra en intereses. Sin embargo, al caer en cuenta que de todas formas la cifra era demasiado elevada, el Congreso argentino sancionó una ley que disponía limitar la responsabilidad del estado en el pago de los contratos al valor actual del bien o de la prestación adeudada. Ello no sólo implicaba ignorar la existencia de precios relativos en una economía, sino que no existían parámetros para conocer el precio de bienes o de prestaciones que habían sido superados tecnológicamente hacía años, por lo cual en la actualidad no eran vendidos o prestados por nadie.

Como resultado, doce años después de los acontecimientos que generaron su dictado, la deuda asumida por el estado en virtud de la apropiación ilegítima de fondos en el plan Austral continúa impaga, en curiosos y eternos expedientes que tramitan en la administración pública sin esperanza de celeridad. Esta historia, que resulta increíble para muchos ejecutivos de empresas extranjeras al efectuar preguntas sobre la composición del activo de las empresas constructoras argentinas, no sólo afectó profundamente a las empresas a través de su descapitalización forzosa sino que hirió de muerte el crédito de esas empresas.

Mientras esta historia sucedía, las facturas pendientes de pago desde mediados de 1989 hasta abril de 1991, fueron pagadas mediante la emisión a su valor par de Bonos de Tesorería, a través de un nuevo decreto que nuevamente hacía uso de los poderes de emergencia del estado. Pero los bancos—inclusive bancos de propiedad del estado—que habían prestado a las empresas constructoras fondos contra los compromisos de pago de obligaciones corrientes del estado, no aceptaron los bonos a su valor técnico en pago de su asistencia, con lo cual los contratistas debieron vender los bonos con descuento en el mercado secundario y pagar contra su cuenta de pérdidas el saldo adeudado.

Todo estos acontecimientos—localizados temporalmente en un quinquenio—marcaron una nueva conducta por parte del estado como contratante. Tomando estos antecedentes como si se tratara del Código Civil francés, cada vez que ocurre hoy un cambio político en la dirección administrativa de un ente nacional, de una provincia o de un municipio, las nuevas autoridades proceden a la revisión y reprogramación de los pagos adeudados en virtud de los contratos, bajo el lema de “sacrificio compartido” entre los deudores y los acreedores, justificando las decisiones con el texto de la ley de Administración Financiera nacional, que dispone revisar trimestralmente las pautas contractuales presupuestarias contra la recaudación impositiva registrada en términos reales.

Como veremos más adelante, el stock de deuda interna, y su tratamiento desigual, respecto de la deuda externa, constituye una “capitis diminutio” de las empresas nacionales en América Latina, que las descoloca frente a sus pares extranjeras.

a) El Mercado de las Obras Privadas.

Internacionalmente, el mercado de obras privadas está integrado por las inversiones destinadas a uso propio—ya sea de empresas o de particulares—venta o renta, efectuadas con recursos propios o con recursos obtenidos en el mercado financiero.

La demanda de construcción de unidades de uso propio —oficinas, hoteles, fábricas o viviendas— es función directa de la inversión. En el caso de unidades con destino a la venta, la renta de tales unidades constituye el complemento, o sea el "*second way out*" de esa inversión. Si las condiciones de mercado en el momento en el cual las unidades se encuentran disponibles no son del todo adecuadas, los inversores pueden optar por el alquiler de las unidades, mientras aguardan una mejora en el precio. La decisión de invertir depende de la percepción que el inversor tenga de las facilidades crediticias con las que contarán los potenciales compradores, y del derecho de crédito (el *enforceability*) de los contratos de alquiler que constituirán el flujo de fondos para el recupero de la inversión o el repago de la deuda asumida.

Por otra parte, la voluntad de invertir en tal o cual zona depende directamente de la infraestructura, como accesos, disponibilidad de servicios, comunicaciones, agua, gas y energía eléctrica, así como de la cantidad de metros que pueden ser legalmente construidos en un terreno, cuya valorización se encuentra incluida en su precio. Por ello, es determinante de la voluntad del inversor no sólo la política estatal de desarrollo de infraestructura, sino la permanencia de reglas de juego claras en los que se refiere a proyectos de infraestructura y a la observancia de los códigos de planeamiento urbano.

El mercado de obras privadas en Latinoamérica se mantuvo particularmente deprimido en los cuarenta años bajo análisis. La intervención estatal en la economía observada a partir de fines de la década del cuarenta arrojó como resultado una enorme cantidad de terrenos potencialmente utilizables en zonas urbanas e industriales que permanecieron improductivos, ya sea en función de que sólo fueron arrendados por cortos períodos al sector privado o por otorgarse su tenencia al mismo a título precario, con lo cual sólo se efectuaron las inversiones mínimas necesarias para la explotación destinada a uso propio. Pero cuando el estado decidió vender esos terrenos, la falta de estrategia y de un adecuado planeamiento urbano determinó que zonas enteras de núcleos urbanos migraran a una nueva localización, arrojando pérdidas en las zonas ahora abandonadas por esa migración.

En la Argentina y en muchos países de Latinoamérica, de los últimos cuarenta años, los primeros veinte se encontraron regidos por leyes de alquileres de estricto corte dirigista, destinada a proteger al inquilino aún de sus propios abusos. El precio de los alquileres se congeló por ley al último alquiler negociado entre las partes al momento de vigencia de la ley, o al primer alquiler pactado en caso de ser éste posterior a su sanción. A partir de este monto, la ley actualizaba el valor real de tiempo en tiempo, generando una enorme

inseguridad a los potenciales inversores. La derogación de la ley en 1977 produjo un alza en la cantidad de superficie construida de manera notable, aún cuando las condiciones inflacionarias de la economía tornaba imprevisible el valor de las contrataciones.

Durante el período, el acceso al crédito para la compra de viviendas se encontraba teóricamente canalizado a través del crédito público, utilizado como herramienta política por los gobiernos: la banca privada sólo financió la construcción en momentos puntuales, detrás de regulaciones de los Bancos Centrales.

La experiencia argentina

Hacia 1980, el BCRA admitió el otorgamiento de préstamos por parte de los bancos para el financiamiento de la vivienda mediante un mecanismo similar al índice ajuste financiero utilizado en Londres respecto de la *London Inter Bank Offered Rates* (LIBOR), a través de un régimen financiero denominado "Circular 1050". Pero con una aceleración en la tasa de interés que originaba un crecimiento de la deuda en el orden del 10 por ciento mensual, la solución se transformó en poco tiempo en un monstruo, en donde los pagos de las cuotas de las hipotecas se diluían en el incremento de la deuda por aplicación de los intereses, y los deudores debían a los bancos varias veces el valor de las viviendas adquiridas. Como por otra parte la aplicación de intereses sobre los intereses, sin perjuicio de ser autorizado por el Banco Central contrariaba las leyes argentinas, en poco tiempo los tribunales se vieron sobrepasados por causas en las cuales los deudores reclamaban por la legitimidad de las hipotecas suscriptas y solicitaban medidas cautelares para no pagar las obligaciones.

En 1982, luego del fin de la guerra en el Atlántico Sur, el Banco Central dispuso la refinanciación compulsiva de todos los préstamos otorgados por las entidades financieras a una tasa de interés fija (denominada tasa de interés *máxima* a la cual los bancos podían devengar intereses por sus préstamos) pero ello no tuvo efecto alguno sobre la diferencia entre el incremento de las cuotas de los préstamos hipotecarios por aplicación de tasas de interés altas contra el incremento de los salarios de los deudores, que se producían asincrónicamente de tales incrementos. Entonces, el Banco Central decidió subsidiar a los deudores de préstamos para vivienda, disponiendo que los incrementos de las cuotas fueran atados al incremento de los salarios, mientras que la diferencia entre el devengado por las entidades y el percibido de los deudores fuera pagado por el Banco Central a través de una Cuenta de Regulación Monetaria.

Este esquema perduró durante cinco años, sin otra consecuencia que incrementar el déficit del sector público por vía del denominado déficit *cuasifiscal*, pero ocasionando como contrapartida la prohibición de otorgar nuevos préstamos por parte de las entidades para el financiamiento de viviendas. En virtud de la ley de emergencia económica promulgada en 1989 por el Congreso, tal subsidio fue derogado en 1990, y entidades cuya cartera de préstamos se encontraba formada en su mayoría por préstamos hipotecarios para vivienda fueron a la quiebra, al no poder reclamar de sus deudores la diferencia entre el percibido por ley y el devengado de acuerdo a los costos de captación de depósitos.

Situación actual

Con el dictado de la ley de convertibilidad de la moneda argentina en 1991, el estado no pudo ya financiar sus déficits por intermedio del redescuento de letras de tesorería en el Banco Central, y la ley prohibió cualquier mecanismo de repotenciación o de ajuste de deudas, modificando artículos del Código Civil de la República Argentina respecto del devengamiento de intereses sobre los intereses, y del pago de obligaciones concertadas en moneda extranjera. A partir de entonces, existe un mercado de préstamos para el financiamiento de la compra de viviendas, no obstante lo cual presenta algunas distorsiones.

La primera es que los préstamos se encuentran nominados en dólares a tasa fija, en dólares a tasa variable (vinculados a la variación del costo de captación de depósitos en dólares en la plaza argentina) y en moneda argentina a tasa variable. La tasa de interés es

Hasta las modificaciones introducidas en el Código Civil por la Ley de Convertibilidad 23.928 en 1991, el devengamiento de intereses sobre intereses devengados e impagos se encontraba prohibido por este cuerpo legal, mientras que el pago de obligaciones en moneda extranjera podía ser efectuado por un deudor en moneda argentina al tipo de cambio determinado por el Banco Central de la República Argentina para cada moneda, que no siempre guardaba relación con la realidad en función de los controles de cambio con los cuales se pretendía evitar el traslado a precios de las continuas devaluaciones. En el nuevo texto del Código Civil, quien adeuda una especie de moneda diferente a la moneda de curso legal sólo se desobliga mediante el pago en tal especie. Sin embargo aún hoy, ocho años después de la sanción de tal modificatoria, los contratos en moneda extranjera contienen páginas enteras de artículos en los cuales los deudores y acreedores pactan renuncias a la teoría de la imprevisión, y aceptan fijar el tipo de cambio como arbitraje entre la moneda argentina y la moneda extranjera en una plaza diferente a Buenos Aires si para el momento del pago tales pautas legales hubieran ido modificadas.

menor en el caso de préstamos en dólares a tasa variable que para préstamos a tasa fija, y es en ambos casos menor al interés de préstamos en pesos a tasa variable.

Como la ley de convertibilidad impide al gobierno el derecho de señoreaje —la emisión de pesos argentinos que no se encuentren respaldados por divisas de libre convertibilidad— en el escenario de una corrida bancaria o cambiaria la tasa de interés para la captación de depósitos en pesos o en dólares aumentaría proporcionalmente a la disminución de la base monetaria y de los recursos prestables del sistema. Por ello, la crisis bancaria más remota repercute en la Argentina paralizando en minutos el otorgamiento de nuevos préstamos.

La segunda distorsión está fundada en las normas bancarias dictadas por el Banco Central. Si bien el estado se compromete por ley de convertibilidad a vender a un peso todos los dólares que les sean requeridos hasta agotar el stock de pesos argentinos, las normas de regulación monetaria obligan a los bancos a prestar en dólares los recursos captados en dólares y a prestar en pesos los recursos captados en tal moneda, con un margen de “descalce de monedas” menor al 10 por ciento de los recursos, y pena con un cargo considerable el apartamiento a tales normas. Por ello, las normas colocan sobre los hombros de los deudores la responsabilidad de procurar los dólares necesarios para el pago de la amortización y de la renta de los préstamos en moneda extranjera, en un escenario en el cual el estado está obligado por ley a vender las divisas al tipo de cambio de la convertibilidad. Cualquier inversor del extranjero podría preguntarse si el estado cumplirá con la ley, o si como en el caso de las tantas argucias legales inventadas por sus funcionarios y lastimosamente convalidadas por la Suprema Corte de Justicia, eludirá tal responsabilidad.

La tercera distorsión está fundada en el origen de los fondos disponibles para prestar. En la teoría, las modificaciones introducidas por la ley de convertibilidad deberían permitir la creación de programas de financiamiento a largo plazo, mediante la emisión de títulos públicos sobre los préstamos efectuados para la compra de viviendas. No obstante, existen varios hechos que han impedido la creación de estas estructuras, mientras el financiamiento de las viviendas se encuentra formulado sobre préstamos bancarios de entidades privadas contra líneas de crédito del exterior.

El primer problema es la carencia en la Argentina de instituciones aseguradoras del pago de los préstamos, como sucede en los Estados Unidos con las entidades nacionales y privadas que, ante la falta de pago por parte del deudor de un préstamo, pagan la suma de dinero y se subrogan en las acciones contra el deudor, y se encuentran formuladas actuarialmente

sobre cálculo de probabilidades. Ello permite una enorme facilidad en la emisión de obligaciones fideicomitidas sobre éste tipo de préstamos (*Mortgage Backed Securities*) que son colocadas en el mercado de capitales.

El segundo problema estructural se asienta sobre la pésima imagen de la justicia argentina. En casos puntuales de grandes contratos, la Suprema Corte de Justicia ha admitido la prórroga de jurisdicción sobre otros tribunales competentes formulada por las partes del convenio y la renuncia al *forum non conveniencie*. Pero no existiendo leyes que dispongan la falta de competencia de tribunales argentinos ante pactos positivos de esta naturaleza, el riesgo de la falta de pago de una deuda hipotecaria se asienta sobre el fallo de los tribunales nacionales, que pueden demorar varios años —medidas cautelares de por medio— para disponer el desalojo de la vivienda y la ejecución por parte del acreedor para reembolsarse las sumas no percibidas.

En 1993, la Argentina efectuó una reforma de fondo en su sistema previsional, mediante la cual concluyó con el sistema “de reparto” para las jubilaciones, generando un nuevo sistema “de capitalización”, a cargo de sociedades de objeto exclusivo denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), emulando las AFP que con tanto éxito surgieron en Chile en la década del '80. Pero si bien la generación de fondos contra obligaciones asumidas a largo plazo capitalizó el sistema, no existió simultáneamente una acción estatal dirigida a la creación de programas de emisión de deuda vinculada a hipotecas o a obras de infraestructura. Por ello, el sistema de capitalización sólo se dedica a adquirir bonos emitidos por el gobierno y —con muchas limitaciones— títulos de deuda emitidos por el sector privado: finalmente, el sistema se encuentra en un lugar peor al cual estaba al arrancar, con decenas de especialistas en administración de fondos especulando contra la baja de títulos emitidos por el estado, con el consiguiente encarecimiento de su fondeo, o directamente exportando el ahorro nacional en aras de la seguridad de sus imposiciones.

Mientras tanto, el Banco Hipotecario Nacional —en trámite de privatización— presta caro y mal, ofreciendo redescontar a las entidades las hipotecas generadas a través de sus préstamos a una tasa de interés mucho mayor al costo de captación de los bancos, en lugar de generar mecanismos de seguro que permitan la colocación de los instrumentos en el mercado mundial de capitales. Como demostración final de la precariedad de las normas argentinas, basta señalar que cuando un notario procede a otorgar la escritura traslativa de dominio de una propiedad, las normas lo obligan a “ver” la moneda con la cual se realiza la

transacción. Por ello, la totalidad de las transacciones se realizan en la Argentina en dinero efectivo, con la consecuente complicación respecto de la seguridad y de la comodidad.

En este contexto financiero, y con una escasa capacidad de ahorro por los particulares, como consecuencia de las abruptas caídas en los salarios y del incremento de la desocupación, el mercado de obras privadas ha seguido los vaivenes de la política monetaria. Pero si existen dificultades normativas respecto de la adquisición de bienes terminados, los préstamos para la construcción de tales bienes observan complicaciones de mayor magnitud, como resultado de la carencia de estructuras fiduciarias aceptables para los inversores.

Las normas de liquidez y solvencia del Banco Central de la República Argentina aplicables a las entidades financieras, están constituidas por dos líneas principales. La primera de ellas, para limitar la asistencia financiera al 100 por ciento del patrimonio neto del deudor: con ello, la capacidad de endeudamiento de las empresas constructoras para la generación de nuevos proyectos se encuentra reducida, ya que mientras el proyecto no se encuentre concluido los fondos adelantados para su ejecución se computan contra el patrimonio del constructor. No existe una adecuada estructura fiduciaria, en la cual quien desarrolla el proyecto pueda tomar deuda subordinada a la utilidad del mismo, sin computarla como obligación propia, como la vigente en el sistema norteamericano, donde las calificadoras de riesgo emiten sus dictámenes basados en la experiencia actuarial, y las compañías aseguradoras efectúan considerables inversiones en la construcción de nuevas obras para respaldar sus responsabilidades.

La segunda línea está constituida por la obligatoriedad de las entidades financieras de clasificar sus activos de riesgo (préstamos) conforme a la historia del cumplimiento del deudor para las asistencias vigentes a la fecha de promulgación de las normas, en junio de 1994. Se observan de esta manera situaciones en las cuales empresas constructoras que habían accedido al financiamiento para descontar obligaciones del gobierno (el comitente que resultó deudor, por ejemplo por las situaciones descriptas en el punto anterior, o por un simple atraso en los pagos que destruyó la ecuación económica del contrato), se encuentran calificadas por bancos argentinos como en situación de deudor "con problemas", por la falta de definición de algún ente gubernamental en definir una cláusula de ajuste contractual en medio de un sinnúmero de normas posteriores que aparecen como "de orden público". Como consecuencia, la banca no puede otorgar nuevos préstamos a tales empresas sin efectuar costosas provisiones en función de las normas vigentes del Banco Central, y estas compañías no pueden lograr asistencia crediticia para llevar adelante un

proyecto, debido a que un ente estatal no procede a liquidar la deuda remanente, que cancelará el préstamo, y otra oficina del estado diferente de la deudora prohíbe el otorgamiento de nuevos préstamos por el atraso en el pago de la empresa constructora en sus obligaciones con el banco, que había financiado al constructor un crédito contra el estado, que se presume solvente.

Finalmente, el desarrollo de las obras privadas se potencia por lo general cuando existe el planeamiento de la infraestructura. Es habitual que detrás de una nueva autopista un desarrollador inmobiliario planifique las inversiones para una nueva zona residencial o comercial. Pero tal desarrollo requiere la búsqueda de los inversores, de manera directa o a través del mercado de capitales, y nadie en el mundo puede dudar de que una autopista cuya construcción se encontraba en un plan maestro, y cuya ejecución ha comenzado, se paralizará por falta de pago al contratista. En 1988, el estado argentino incrementó los impuestos de un determinado segmento de la población, para construir con este importe un subterráneo (la línea D de la Ciudad de Buenos Aires), partiendo de una ecuación que medía el incremento a producirse en el valor de las propiedades inmuebles vecinas al subterráneo. Los fondos fueron recaudados por el gobierno, pero la inflación producida por la devaluación originada en las medidas de política económica del propio gobierno implicaron la falta de pago al contratista, razón por la cual se paralizó la obra por varios años, con las consiguientes molestias por parte de los que habían pagado un incremento en sus impuestos, y en lugar de contar con el acceso al subterráneo tenían cortado el acceso por automóvil a su casa, por las obras paralizadas.

En estas condiciones, el desarrollo de obras privadas que requieren de la infraestructura generada mediante las obras públicas no es ya ominoso, sino que puede ser catastrófico. Muchos edificios que fueron construidos por el sector privado en las adyacencias de las estaciones proyectadas debieron venderse a pérdida, suspender su ejecución por años hasta que el proyecto de ampliación fuera reiniciado, con las pérdidas nacidas en la ineficiencia. La falta de planes rectores sólo incrementa el gasto, para hacer lo mismo muchos años más tarde.

a) Proteccionismo de las empresas locales

Las primeras dos décadas:

Durante las dos primeras décadas, de la segunda posguerra y hasta bien avanzados los '60, puede hablarse del nacimiento de un incipiente capital tecnológico, en la ingeniería

latinoamericana. Las empresas locales nacieron en Latinoamérica, como respuesta al desafío de desarrollo que lanzaron sus gobiernos en esos años.

Durante esos años, las empresas internacionales estaban muy atareadas en la reconstrucción de Europa y no era necesaria barrera de protección alguna.

Lamentablemente, a partir de los '70 este crecimiento de la ingeniería y el capital local asociado a ella se interrumpe, como resultado del contexto de restricción fiscal e inflación y la disminución dramática de la inversión en infraestructura.

Simultáneamente, termina la reconstrucción de Europa y comienza entonces, una agresiva campaña de las empresas internacionales, para tomar protagonismo en el mercado latinoamericano. Esta campaña de penetración, se realiza mediante créditos exportadores subsidiados, a tasas de descuento ínfimas, con las cuales las empresas locales no pueden competir. Esta situación perdura hasta el día de hoy.

Los contratistas locales se encuentran sujetos a dos variables principales: la primera, el cambio de humor del Ministro de Economía de turno cada vez que deben cumplimentar las pautas de déficit público acordadas con el Fondo Monetario Internacional. En tal momento se disponen generalmente "recortes en la ejecución del gasto", eufemismo que despojado de su lenguaje burocrático significa reprogramar los pagos adeudados por el estado en función de la ejecución de los contratos.

Mientras tanto, las empresas extranjeras se encuentran protegidas por los tratados de promoción y protección de las inversiones suscriptos entre la Argentina y un grupo de países del G-10, en donde el país ha renunciado expresamente a su jurisdicción soberana para juzgar un diferendo cuyas partes fueran el estado (como parte contratante del convenio) y una empresa extranjera (como inversor de la otra parte contratante). Ello le permite a una empresa extranjera recurrir a un Tribunal de Arbitraje Internacional luego de dieciocho meses sin que exista una sentencia final y firme, y aún cuando existiendo tal sentencia continuara el diferendo, en virtud de que la empresa extranjera se agraviara de la sentencia recaída. En estos casos, el estado puede ser juzgado en otra jurisdicción como cualquier sujeto de derecho privado en el ámbito comercial, y no como sujeto estatal y de derecho público.

Por ello, el comportamiento del estado hacia las empresas extranjeras con asiento en el Grupo de los Diez es diametralmente opuesto al observado con las empresas nacionales, y

el cumplimiento del estado en las licitaciones internacionales es aceptablemente correcto. Lo que ocurre es que los participantes en las licitaciones internacionales cuentan con créditos promocionales otorgados por entes públicos de sus países de origen. Mientras las empresas constructoras argentinas no cuentan con tales mecanismos de redescuento —a tasas de interés más bajas que la tasa de interés a la cual el estado argentino coloca deuda en los mercados de capital— la deuda es asumida por el estado en el marco de convenios de asistencia crediticia, los cuales sería imposible no cumplir sin asumir el riesgo de que la totalidad de la deuda colocada por el estado fuera declarada en default. Como el financiamiento de la obra pública que se ha licitado forma parte del pliego de la licitación, las empresas argentinas se encuentran no ya protegidas, sino con una desventaja técnica en el financiamiento contra lo cual no existe posibilidad de solución alguna, ya que la banca internacional no puede mejorar la tasa de interés promocional establecida por los entes públicos del país de origen de la empresa constructora oferente en la licitación, escenario próximo al *dumping*.

No se puede hablar de proteccionismo del estado hacia las empresas locales. Un proteccionismo implícito pudo haber existido hasta 1991, por las dificultades para efectuar las remesas de utilidades a la casa matriz de una compañía extranjera, o por los descalabros financieros protagonizados por los gobiernos, cuyo efecto era desalentar a cualquier empresa extranjera a contratar con ellos. Pero en términos generales, no ha existido protección a las empresas constructoras argentinas, ni existe en estos momentos, donde la apertura de la economía argentina es de características impensadas.

La cuestión en la privatización:

En la experiencia de las privatizaciones, la cuestión de la protección, se ha convertido en algo crucial. En Argentina, dos factores fundamentales, conspiran contra el protagonismo del capital local en la privatización, a saber:

- El tamaño desmesurado, de las unidades de negocio licitadas, que conspiró contra la cantidad de oferentes. (A tal punto que en la mayoría de las licitaciones hubo menos de cinco).
- El rol de accionista, excesivamente importante y protagónico, adjudicando a los operadores con experiencia.

La lección de Argentina, debe ser aprendida, ya que los efectos quizás no queridos, de la privatización realizada bajo tales principios, han sido:

- La total extranjerización de los servicios públicos.
- La exclusión de las empresas constructoras locales del negocio de las obras de infraestructura asociadas a dichos servicios públicos.

Los servicios públicos argentinos han crecido notoriamente en eficiencia, pero constituyen monopolios difíciles de controlar por los entes reguladores.

-II-

PERSPECTIVA DEL SIGLO XXI

Mundo Globalizado

Desde la crisis de la deuda desatada en los mercados internacionales por el default mexicano el 13 de agosto de 1982, que arrastrara a los países de toda la región, la preocupación de los bancos acreedores estuvo centrada en la manera de disminuir las provisiones. En 1989, Nicholas Brady, entonces Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, presentó ante la comunidad financiera internacional un esquema de salida para los acreedores, en el cual los deudores recibirían fondos frescos para adquirir Bonos del Tesoro de los Estados Unidos a 30 años con los intereses incluidos ("Zero Coupon"), que serían entregados en pago del capital a los acreedores, mientras el Fondo Monetario Internacional (a través de acuerdos de facilidades extendidas) verificaría permanentemente la capacidad de pago de los intereses.

Contra ello, la deuda impaga refinanciada desde el primer semestre de 1983 con esfuerzos sobrehumanos por los países latinoamericanos, sería cancelada mediante la emisión de nuevas obligaciones con descuento sobre el valor presente, ya sea por aplicación de quitas o por limitaciones en la tasa de interés de la refinanciación. De esta manera, se lograba quitar a los países latinoamericanos su calificación de deudores con problemas, para que sus necesidades de infraestructura, para que las empresas internacionales pudieran intervenir activamente en la provisión de los equipos necesarios, que serían financiados nuevamente por el sistema bancario internacional.

Contra ello, los países deudores debían abrir totalmente su economía, permitiendo el libre juego de la oferta y la demanda de bienes extranjeros a través de políticas arancelarias permisivas, y debían aceptar planes de salida para la deuda reestructurada, privatizando los monopolios integrados por sus empresas públicas contra la capitalización de créditos

externos, con mecanismos de desregulación absoluta para la participación de los nuevos jugadores y sin restricciones para el ingreso y egreso de capitales.

Mientras ello sucedía, la enorme afluencia de capitales hacia los administradores de fondos de Estados Unidos, sumado a la creciente liberalización de las normas respecto del euromercado, significaron una creciente participación de los bancos comerciales en las decisiones de las empresas internacionales, a través de la ola de fusiones de empresas generada en Wall Street. Ello tuvo como consecuencia el nacimiento de nuevos ejes de poder empresarial, los cuales se encontraban más cerca del board de las entidades financieras internacionales que de los accionistas tradicionales de estas empresas.

A partir de los '90, las sociedades latinoamericanas, que permanecían en el modelo de la segunda posguerra, van una a una, adoptando los postulados de la globalización. De este modo, todas en mayor o menor medida, recorrieron un camino que con mucha sumariidad, podría reseñarse como sigue:

- Regularización de la Deuda Pública Externa e Interna
- Refundación de la moneda. Tipo de cambio estable
- Drástica disminución de la inflación
- Drástica disminución del déficit fiscal
- Privatización de los servicios e industrias absorbidos por el estado en las primera décadas de la segunda posguerra
- Apertura de la economía

La suma de estas medidas, produjo en todos los casos un cese del estado de crisis, al que se había llegado con el abuso del modelo anterior, recuperándose el crecimiento de la economía.

Postergación de la infraestructura

Las urgencias derivadas de la crisis y la importancia de las reformas estructurales, que debieron llevarse a cabo, trajeron una nueva postergación de la inversión en la infraestructura en las sociedades de Latinoamérica.

Existe entonces una enorme demanda potencial de infraestructura que debe ser convertida en demanda efectiva. Este y no otro es el desafío del Siglo XXI. Sin embargo, para

acometerlo, se requieren algunas reformas culturales, casi tan importantes como las anteriores. Los argentinos diríamos que hace falta una "convertibilidad" de la infraestructura.

La economía de Latinoamérica ante un momento decisivo

Latinoamérica atraviesa por momentos decisivos que definirán su futuro como región. Los últimos años estuvieron dedicados a un gigantesco esfuerzo destinado a superar una larga etapa de inestabilidad política y económica. La crisis, de los años '80 concentró los esfuerzos en la resolución de las causas institucionales de la crisis

Superada esta primera fase de la reforma, los países de la región pudieron concentrarse en la estabilización de su economía y la puesta en marcha de reformas estructurales largamente pospuestas. Los esfuerzos se concentraron en la reconstrucción de la moneda, el restablecimiento del equilibrio fiscal, la reforma del Estado y la liberalización y apertura de la economía.

Los cambios realizados fueron necesarios pero no son suficientes: requieren otros que los complementen. La estabilidad es un medio para el crecimiento. Una economía sana exige el restablecimiento de su capacidad de ahorro interno y de tasas de actividad que garanticen la inversión y el empleo. En este sentido, la inversión en Infraestructura y Vivienda es esencial.

El déficit de Infraestructura es una poderosa restricción que condiciona todo esfuerzo genuino de crecimiento. Nuestros países necesitan imperiosamente reordenar y estructurar todo lo atinente a la inversión pública y privada. Las decisiones del presente condicionarán decisivamente el bienestar y desarrollo de nuestras sociedades en las décadas por venir.

Esta exigencia es particularmente acuciante en un contexto de apertura económica, en el que se necesita desarrollar plenamente las ventajas comparativas y competitivas. Se impone asumir la tendencia irreversible hacia la globalización de la economía, la desregulación creciente de los mercados y la paulatina formación de una estructura mundial de grandes bloques de intercambio comercial -la Unión Europea; los Estados Unidos de Norteamérica, Canadá y Méjico, concretando el NAFTA y el éxito inicial del MERCOSUR. Todo ello define la matriz inexcusable de todo proceso de desarrollo nacional sustentable.

Ninguna sociedad puede avanzar más allá de lo que su Infraestructura le permite, ya que ésta es el soporte del desarrollo social y económico y, como tal, determina los límites del

mismo. La estructura y asignación de funciones de los gobiernos actuales en Latinoamérica ha sido impuesta por la necesidad de superar una crisis que requirió unidad de mando y poder de resolución extraordinarios. Atemperada la situación, debería replantearse el problema adoptando un esquema que permita mayor autonomía de ejecución en las áreas relacionadas con el perfil productivo y la Infraestructura que debe sustentarla, donde se define el nivel de competitividad del país, a efectos de lograr mayor certidumbre política, especialización, profundidad de análisis y ejecutividad.

-III-

FUTURO DE LA EMPRESA LATINOAMERICANA

Nuevamente, es importante comprender, que el futuro de la empresa latinoamericana, está íntimamente asociado al contexto económico y social vigente. Sin embargo, existe en este caso una nota distintiva. Esta es, que las reformas culturales, que requiere el modelo de globalización, no están todavía completas y terminadas en Latinoamérica.

Es cierto, tal cual se ha dicho en el punto anterior, que se ha avanzado mucho, pero todavía se requiere recorrer un largo trecho, para equiparar las condiciones institucionales del mundo globalizado.

Sólo nos referiremos aquí, a aquellos problemas que son de interés de la construcción y solo pretendemos contribuir a una agenda de los problemas pendientes.

El lugar de la Infraestructura

Asumida la irreversibilidad del proceso de globalización, resulta imperioso el debate y la implementación de políticas que posibiliten el mejor posicionamiento para acceder y participar en dicho proceso.

Puede afirmarse que la carencia o insuficiencia de Infraestructura estrangula los procesos de desarrollo económico y social dificultando, y en casos impidiendo, la eficaz activación de los recursos potenciales a los niveles competitivos necesarios y posibles para la correcta integración productiva a nivel nacional e internacional.

En este marco, la competitividad determina tanto las estrategias empresariales como las políticas económicas, siendo una condición indispensable para lograr un desarrollo económico viable en el largo plazo. La competitividad, entendida en su acepción más

amplía, depende de la disponibilidad de una Infraestructura de base que permita materializar los beneficios de desarrollo y crecimiento potenciales con el mínimo desequilibrio en el plano económico y social.

En el mundo globalizado del futuro, donde paz y el ambiente serán objetivos básicos, la disponibilidad de Infraestructura y Educación se constituyen en elementos condicionantes y dinámicos para la inversión y, por lo tanto, para el desarrollo.

Nuestros países -en primer término por la aguda crisis política y económica y en segundo término, por los ingentes esfuerzos que tienen que hacer para salir de esta crisis- han descuidado la inversión en Infraestructura durante los últimos 20 años. Poco a poco han ido disminuyendo los fondos públicos de inversión destinados a esos objetivos.

Además, como efectos no deseados de los procesos de reforma del Estado y de la fragmentación de los recursos, se han desjerarquizado o suprimido estructuras estatales de planificación de la Infraestructura.

Estabilidad Jurídica y Fiscal

En la Argentina y en otras sociedades de Latinoamérica, donde ha sido necesario modificar muchísimas e importantísimas normas jurídicas, se ha perdido la noción de estabilidad, inherente al Derecho.

De este modo, cada nuevo gobierno, se considera ungido para modificar lo que le molesta del régimen jurídico, borrando de un plumazo instituciones fundamentales y sustituyéndolas por otras.

Es muy difícil, que las empresas de capital local puedan desenvolverse y crecer en un contexto de inestabilidad semejante.

Dicho contexto de inestabilidad, paradójicamente no rige para las empresas internacionales en Argentina y otros países de Latinoamérica. En efecto, las empresas internacionales, están amparadas por sendos "tratados de protección de las inversiones extranjeras", que han sido firmados, con los países de origen de estas empresas.

En consecuencia, el problema de hoy no es la protección de las empresas locales, sino la equiparación de estas empresas locales, a la estabilidad de que gozan las empresas extranjeras.

Las restricciones razonables y la necesidad de existencia de capital local.

En el marco de la nueva política de globalización y apertura y frente a la restricción financiera que provoca la baja tasa de ahorro, de las economías latinoamericanas, se recurre cada vez más a empresas extranjeras, financian a tasas promocionadas con el uso de créditos exportadores subsidiados, provenientes de sus países de origen.

En esta situación, pocas son las obras, en las que pueden trabajar las empresas latinoamericanas.

La situación se agrava en Argentina y otros países, que han privatizado sus servicios públicos, puesto que esta privatización, se ha hecho la mayoría de las veces, vendiendo las empresas prestadoras a empresas internacionales. Dichas empresas extranjeras, contratan las obras de infraestructura, necesarias para prestar los servicios públicos, con sus empresas vinculadas, con lo cual el mercado de las empresas locales, se restringe aun más.

Es necesario comprender, que la existencia de capital local, es una condición necesaria de la cultura y el desarrollo de las sociedades y que si, mediante algún mecanismo, no se pone en marcha la existencia de un mercado local, tal capital no existirá nunca.

Mercado Local y Mercado Regional

La transformación prevista de las economías nacionales en una economía mundial única es un salto demasiado difícil para los recursos tecnológicos disponibles en los países en vías de desarrollo o "mercados emergentes". Como resultado, surgen bloques o grupos comerciales regionales como escalones naturales en la evolución hacia una economía global.

El nacimiento de la Comunidad Económica Europea luego de la segunda guerra mundial enseñó al mundo que el desarrollo no era posible sin mercados de tamaño considerable, y que los mercados de gran tamaño no eran factibles sin integraciones regionales que, a través de convenios multilaterales, acordaran las cuestiones de difícil gestión en el seno del GATT. Treinta años más tarde, los tratados de Maastricht regulan los acuerdos monetarios imprescindibles para la regulación del bloque comercial de la Unión Europea.

La transformación de las zonas de libre comercio en uniones políticas está fundada en conocimientos empíricos, ya que los bloques comerciales no duran en el tiempo y conducen a algunas tendencias contradictorias. El Área de Libre Comercio Europea (ALCE) sucumbió frente al Mercado Común Europeo en pocos años. Los esfuerzos iniciales de los Estados Unidos para establecer un Área de Libre Comercio —los Artículos de la Confederación— fracasaron y debieron ser reemplazados en veinte años por la actual Constitución de los Estados Unidos, donde se estableció una sola Nación, con un único mercado común de obligaciones recíprocas. Dos siglos después, los tratados de Maastricht redescubren el efecto. Si se analizan las naciones que se han transformado en ricas después de la segunda guerra mundial, todas ellas han atravesado un período en el cual concentraron sus exportaciones en el mercado norteamericano. En la década del sesenta, el 35% de las exportaciones de Japón estaban destinadas a los Estados Unidos, así como en la década de los ochenta casi la mitad de las exportaciones de los "tigres asiáticos", o China en la década actual, donde más de la mitad de sus exportaciones tiene por destino los Estados Unidos.

Las razones son obvias: las áreas de libre comercio se igualan hacia abajo con salarios y precios declinantes, mientras en los mercados comunes las inversiones dentro de cada mercado desarrollan la productividad y la igualación se efectúa a niveles más altos. Pero los grupos formados alrededor de cada mercado común deben todavía resolver algunos problemas. Todos se están orientando hacia un comercio más libre dentro de cada bloque, pero al mismo tiempo se deben desarrollar más gestiones comerciales entre los gobiernos de los bloques, ya que el mayor intercambio "dentro" de cada bloque aplasta el libre comercio entre los diferentes bloques.

En un mundo regido por bloques comerciales regionales, será difícil vender productos propios a países que no formen parte de los grupos. La mayoría de las naciones desarrolladas integrantes de mercados comunes deberán negociar su acceso a los mercados más ricos del mundo. Algunos países en desarrollo tendrán acceso automático a tales mercados, como México a través del NAFTA. Los intereses estratégicos de los países europeos para evitar una inmigración masiva, obligan a buscar acuerdos de asociación con los países del Este y África del Norte. Pero ¿qué pasará con los países marginados del mundo, como las naciones africanas al sur del Sahara, o con algunas naciones americanas?

Periódicamente, los gobernantes americanos se reúnen para discutir las Áreas de Libre Comercio Americanas (ALCA), y todos coinciden en que algo debe hacerse en el 2005, aunque nadie conoce muy bien que hacer. Hay quienes sugieren que el esfuerzo común debe orientarse a que las naciones latinoamericanas ingresen al NAFTA, cuando hayan satisfecho los criterios de acceso, que pasan por aceptar mayores libertades comerciales y de mercados de capital.

Sin embargo, Costa Rica acaba de dar una lección al continente americano, creando las condiciones para el desarrollo de la industria del software, a tal punto que es denominada *San José South* en referencia al Valle de San José, en California. No lo ha hecho sólo

Lester C. Thurow, *El Futuro del Capitalismo*, 1996.

mediante desgravaciones impositivas, sino demostrando en un programa a largo plazo que cuenta con los recursos humanos para el desarrollo industrial, y de que está dispuesta a multiplicar tales recursos a través del sistema universitario. Otra vez, *learning by doing*, aprender haciendo. Si se persigue este modelo, las empresas constructoras latinoamericanas deberán buscar la forma de generar las condiciones para asociarse con empresas constructoras internacionales, potenciando sus recursos tecnológicos y su material humano, en lugar de regalar los mercados de desarrollo de infraestructura detrás de una mal llamada libertad económica.

El mercado latinoamericano, es un mercado importante, porque en él, está todo por hacerse. Las carencias de infraestructura, de la mayoría de nuestros países, son grandes y la actualización, requerirá necesariamente inversiones importantes, en lo económico y social.

Hoy resulta irrisorio hablar de mercados locales. La unidad mínima de la economía, ya no son las naciones, sino las regiones. El éxito del Mercosur, nos exime de comentarios al respecto.

Sin embargo, es preciso todavía aprender algunas lecciones, tanto de la CEE, como del Nafta, que mantienen códigos de compra gubernamentales con preferencias para las empresas regionales. En este sentido, el Mercosur todavía no ha adoptado decisión alguna y es posible que cuando lo haga sea demasiado tarde.

Alineamiento monetario fiscal y laboral

Progresivamente el Mercosur y los mercados regionales, deberán tender hacia un "Maastricht", conformando verdaderas unidades económicas. La complementación de la industria automotriz, entre Brasil y Argentina, en el Mercosur, ha demostrado que todos crecemos más, en un mercado ampliado, si se mantienen reglas razonables, de equidad y de competencia.

Empresas Constructoras Internacionales

La irrupción de la banca internacional en las economías de los países desarrollados como socia de los principales emprendimientos para canjear su deuda e intervenir activamente en los negocios de la región, ha tenido como contrapartida una enorme liberalización en las normas referentes al tránsito de capitales. En este contexto, los contratantes se han visto

obligados —por meras imposiciones del Fondo Monetario Internacional— a contratar con la mejor oferta en términos nominales de ratios de endeudamiento, privilegiando las líneas de financiamiento promocionadas sobre la capacidad de desarrollo que la inversión en tecnología pudiera redituar a las empresas locales.

La palabra desregulación se encuentra presente como mecanismo revelador de la verdad en cuanta reunión de política económica sucede en el mundo con participación de gobiernos latinoamericanos. Sin embargo, la otra cara de la desregulación en materia de reserva de mercados es la inexistencia cada vez más acentuada de estructuras empresariales regionales que puedan autoabastecer tecnológicamente a la región.

Las empresas constructoras internacionales han desarrollado su capacidad sobre la base de la adquisición de tecnología y de costosos equipos financiados por los institutos de sus propias naciones, donde los coeficientes de ahorro y de desarrollo industrial se potencian mutuamente a través de la inversión en nuevo equipamiento, con la sola protección de tipos de cambio adecuados para la no generación de déficits gemelos (*twin deficits*) y de pregonar internacionalmente las ventajas del libre comercio.

La desregulación absoluta de los mercados de capitales, en el ejemplo del gobierno argentino, con la adopción de políticas arancelarias “de espejo” en el contexto de la más alta tributación de impuestos directos en el mundo, implican renunciar —a través de seguros de cambio gratuitos— al desarrollo posible de empresas nacionales tecnológicamente capacitadas mediante la entrega de los mercados de obras públicas a las empresas constructoras internacionales, cuyas ventajas estratégicas residen sólo en el derecho aplicable y en el menor costo financiero que deben pagar a través de las líneas promocionales brindadas por sus países de origen. La tecnología para la ejecución de las obras y para la construcción de los equipos necesarios para ello se encuentra disponible en el mercado mundial, y sólo resta aguardar una sana política monetaria por parte de los gobiernos latinoamericanos, que sienta las bases necesarias para el desarrollo empresarial de la región.

De otra manera, las políticas estratégicas de los gobiernos referentes a infraestructura se encontrarán supeditadas a decisiones financieras que corren por caminos separados a las decisiones técnicas de sus propios organismos de planeamiento. Cuando las obras no sean lo suficientemente tentadoras como para movilizar los cuadros de gerenciamiento de las compañías constructoras internacionales, simplemente no existirán estructuras empresariales tecnológicamente aptas en cada país para la ejecución de las obras

necesarias para el crecimiento económico. Ello sólo tiene un remedio a la vista, que es el generar las condiciones arancelarias e impositivas para procurar la asociación entre las empresas internacionales y las empresas locales, ya sea individualmente o en grupos de empresas regionales, que permitan una adecuada transferencia de tecnología hacia las compañías constructoras de la región.

Alianzas Estratégicas y Económicas

La integración regional entre las empresas constructoras podría ser factible en el marco del convenio ALADI, si los gobiernos siguen el camino de la desregulación de trabas arancelarias e impositivas que tornan imposible tal integración. La conformación de una red logística entre las empresas constructoras latinoamericanas que se encontrara disponible para la ejecución de grandes obras públicas sería el horizonte a ser estudiado por parte de las cámaras locales de empresas constructoras, en tanto existan condiciones simétricas en los países de origen.

Pero mientras en la Argentina la desregulación que permite el ingreso de compañías internacionales ha sido absoluta, Brasil ha incluido dentro de su constitución una cláusula de salvaguarda de su tecnología local, a través de la obligación de adquirir de la industria local en igualdad de precios, la cual implica una enorme dosis de proteccionismo a las empresas locales mediante el simple recurso de que el estado contrate a un precio fijo. Esta protección constitucional es equivalente a la creación de barreras protectoras "intra zona", arrasando con las simetrías que deberían observarse como paso previo a la fundación de alianzas estratégicas o económicas entre empresas de la región.

De existir condiciones arancelarias y contractuales simétricas, además de políticas impositivas que hagan posible el intercambio tecnológico entre empresas regionales, ellas podrían generar verdaderas redes junto con empresas constructoras de países desarrollados, en una tendencia en la cual el "contratista exclusivo" de una obra se convirtiera en el contratista general de uno de los tramos de tal obra, y las compañías podrían utilizar adecuadamente sus ventajas estratégicas. La especialización, desde que los economistas plantearan las ventajas de la división del trabajo, incrementa notablemente la productividad.

En este contexto, el sistema de compensación vigente en el Convenio ALADI podría transformarse en el motor del financiamiento necesario para el desarrollo, a través de adecuadas estructuras fiduciarias que permitieran la titulación del conjunto de créditos

bilaterales por los bancos internacionales, mediante la emisión de garantías recíprocas por parte de los integrantes del convenio, y la autorización regulatoria de los bancos centrales a las entidades financieras locales para mantener una fracción de sus disponibilidades —afectadas a encajes bancarios— en títulos de deuda emitidos contra el fondo resultante, en lugar de exportar el ahorro regional.

Este sistema permitiría a los países contar con cuotas parte de estructura similar a los derechos especiales de giro establecidos por el Fondo Monetario Internacional, que serían afectados en licitaciones internacionales —a prorrata de la integración del fondo por cada miembro— al financiamiento de la infraestructura, colocando a las empresas constructoras de los países miembros en un plano de igualdad respecto de las empresas constructoras de los países desarrollados.

En la actualidad, el sistema ALADI funciona correctamente para el pago de transacciones comerciales de sus países miembros, que no utilizan divisas para el intercambio a lo largo de cada cuatrimestre y pagan o cobran sus saldos en divisas en una compensación cuatrimestral que se efectúa en el Banco de la Reserva del Perú, y cada banco central es avalista ante su banco regulado de las obligaciones asumidas por otro banco central, que avala de esta manera a otro banco regulado por él. La compensación es efectuada directamente por los bancos centrales, y el sistema muestra una gran dosis de confiabilidad. Los bancos extranjeros aceptan redescantar los compromisos a plazo asumidos a través del sistema, ya que los bancos centrales nunca han dejado de cumplimentar en tiempo y forma sus obligaciones aun en el caso de quiebras de bancos deudores, mientras las transacciones hubieran sido legítimas y destinadas a intercambio comercial.

Al mismo tiempo, los bancos centrales obligan a sus entidades reguladas a mantener una fracción de los depósitos recibidos —particularmente los efectuados en cuentas corrientes a la vista— en imposiciones bancarias de libre disponibilidad (los encajes) en bancos de primera línea o en el propio banco central, o en títulos públicos valorizados a su precio de mercado, para hacer frente a eventuales retiros de tales depósitos.

Si los préstamos garantizados por el sistema ALADI han demostrado ser confiables, y si los bancos centrales le otorgan el mismo ranking crediticio que una carta de crédito confirmada por un banco "*investment grade*", no existe razón alguna que impida a las entidades reguladas contabilizar —como disponibilidades— títulos de deuda emitidos por cualquier país si los saldos deudores por la amortización o la renta del título puede ser compensada a través del Banco de la Reserva del Perú. En este punto, conviene aclarar que no es

intención de este trabajo proponer el pago bajo este mecanismo de la totalidad de la deuda externa de un país, sino simplemente asimilar a las obras de infraestructura efectuadas por una empresa constructora dentro del acuerdo regional como una exportación, con una notable similitud a "plantas llave en mano", pero el deudor originario es el estado contratante, en lugar de una empresa avalada por un banco garantizado por tal estado.

En este contexto, los diferentes países miembros de ALADI podrían autorizar la suscripción, por parte de los bancos privados y públicos, de un determinado por ciento de sus encajes en títulos emitidos por los países que aceptaran compensar sus saldos, a través del convenio: es el último de los compromisos que desatenderían, atento al relevante papel que juega dentro de la conformación de sus reservas monetarias. Cada uno de los países emitiría una cantidad de títulos para el pago de una obra pública, para ser recomprados por los bancos del sistema del país en el cual reside la empresa que construye la obra o por las administradoras de su sistema previsional, ya que conforman deuda elegible.

La constitución de este fondo de infraestructura puede tener una importancia fundamental para el desarrollo de los mercados comunes en la región. Para dar un ejemplo, el conjunto de países integrantes del Mercosur totalizan una población integrada de casi 200 millones de habitantes, asentada en una superficie de casi 15 millones de kilómetros cuadrados. La ubicación geográfica de la Argentina, que linda con Brasil y Chile, es estratégica para la realización de intercambio de bienes entre ellos. Más allá del crecimiento puntual de las economías, cuyo crecimiento en promedio a superado el tres por ciento anual (dentro de cuyo promedio sobresalen Argentina y Chile, con tasas de crecimiento superiores al 5%), la región ha experimentado un espectacular proceso de apertura en su economía. El balance comercial de la región ha mostrado tasas de crecimiento del orden del 14 por ciento anual entre el Mercosur y el resto del mundo, mientras el intercambio intra Mercosur crece a razón del 20 por ciento anual.

Si bien el comercio exterior argentino se realiza mayoritariamente por vía marítima y fluvial, el autotransporte incrementó su participación del 4% de las mercaderías en 1986 al 10% en 1996 de las mercaderías con destino a exportación. Paralelamente, el sector del autotransporte es el responsable de transportar más del 90 por ciento de los bienes dentro de la Argentina, por la limitada actualización tecnológica de los ferrocarriles en la región, no obstante su total privatización. La red de caminos de la Argentina alcanza a unos 200 mil kilómetros, de los cuales casi un 72 por ciento corresponde a caminos de ripio y tierra. De estos últimos, un 82% pertenecen jurisdiccionalmente a las provincias. La red nacional está conformada por 40.000 kilómetros, con un 70% de rutas pavimentadas. Unos 10 mil

kilómetros de estas rutas (denominados corredores viales) han sido concesionadas al sector privado para su mantenimiento y explotación. La posición geográfica de la República Argentina, implica un puente natural entre los océanos Atlántico y Pacífico (Brasil y Chile), en lo que se refiere al traslado de los insumos y productos con destino u originados en la misma Argentina, Chile y Brasil. Existe una gran cantidad de cargas internacionales que deben ser transportadas en un escenario multimodal, con una importante contribución del transporte por camión a través de la Argentina. De no ser así, la alternativa es continuar en buque, a través del Canal de Panamá o bien cruzar por el Cabo de Hornos, con el encarecimiento de los costos y demoras en los tiempos. Por ello, la infraestructura necesaria para la enorme operación logística a través del territorio argentino apareada a la apertura comercial, deja de ser un problema nacional para transformarse en un problema regional.

Las alianzas estratégicas y económicas durante el siglo XXI llegarán más allá de la simple radicación de industrias en uno u otro país, para proyectarse en la disminución de costos operativos para el transporte y almacenamiento de insumos y productos. De poco sirve ser el granero del mundo, si no existe una adecuada red de depósitos y de transportes para bienes transables en búsqueda de nuevos mercados que solicitan bienes disponibles. La posibilidad de cualquiera de las naciones latinoamericanas para ser tomadora de precios en un mundo globalizado dependerá de la disponibilidad de sus productos en lugares estratégicos.

Financiación Regional

El desarrollo de la infraestructura puede hacerse como hasta hoy, donde tal desarrollo en sí mismo no genera habilidades: su gerenciamiento es importado en virtud de los excedentes de ahorro de los países desarrollados, que otorgan tan sólo mejores condiciones de financiamiento de los *ratios* de deuda de los gobiernos contratantes, o mejores líneas crediticias para las obras privadas. Pero existen regulaciones posibles de ser encaradas por los gobiernos de la región que alterarían notablemente los flujos de inversión, colocando a las empresas locales en una real condición de igualdad respecto de las empresas internacionales del Primer Mundo, y en la posibilidad cierta de integrarse a ellas.

La primera regulación necesaria es la de un sistema impositivo simétrico, y la reasignación de beneficios de promoción local. En un sistema simétrico, la empresa constructora local podría tratar las ganancias provenientes de una obra, con el mismo tratamiento impositivo que su competidor internacional debería efectuar en su país de origen, beneficiando las

asociaciones permanentes entre empresas regionales e internacionales. La reasignación de sistemas de promoción impositiva, implicaría la creación de los fondos necesarios para el financiamiento de obras imprescindibles.

En lo que respecta al ahorro regional, los gobiernos deberían encarar sostenidas políticas de canalización de tal ahorro —como en el caso de Chile— si pretenden construir la infraestructura necesaria para su transición al próximo siglo y generar las condiciones de desarrollo tecnológico regional. Existiendo el tratado básico de ALADI, no es demasiado complejo estudiar su extensión a líneas promocionales de país a país, donde los bancos centrales sean garantes de las deudas de los gobiernos por las obras contratadas mediante licitaciones internacionales, como se explicara en el punto anterior.

Pero además tales obligaciones pueden ser recolocadas a través del sistema de capitalización previsional, en lugar de permitir al sistema a adquirir títulos de deuda emitidos contra fondos accionarios. En ambos casos, la tasa de interés implícita en tales títulos de deuda competiría con el costo de oportunidad de fondos afectados a disponibilidades, donde tales fondos son remunerados con tasa de interés pasivas de bancos internacionales o directamente no son remunerados porque integran el derecho de señoreaje de los bancos centrales.

La segunda política que debe ser encarada como paso previo a una mejora en la estructura financiera de las empresas constructoras latinoamericanas es la fiscal. Habitualmente, cuando una empresa internacional se presenta en una licitación, paga impuestos por las ganancias en el país en el cual realizó las obras y no paga impuestos similares en el país de residencia de su casa matriz. Pero las estructuras impositivas modernas permiten la elusión de impuestos a la renta por parte de las empresas internacionales a través del simple argumento de importar equipamiento para la obra a su valor de amortización contable utilizando desgravaciones impositivas, en lugar de importarlo a su valor de oportunidad o de mercado, simplemente porque los países latinoamericanos prefieren pagar más, mientras su ratio de deuda sea menor.

En este escenario, las empresas constructoras latinoamericanas sufren un fenómeno de *dumping* del cual el GATT no ha tomado conciencia, simplemente por carecer de líneas de redescuento de largo plazo a tasas pasivas internacionales, en función de la decisión de los bancos centrales de permitir la exportación del ahorro en aras de la seguridad de las inversiones.

La industria goza en general de mecanismos de *countertrade* o intercambio compensado, que permiten a una industria que se radica en la Argentina la importación libre de aranceles de partes o piezas necesarias para su proceso contra las exportaciones de productos terminados, aunque se produzcan en el país. En el caso de la industria de la construcción el mecanismo de *countertrade* podría ser establecido sobre la importación de capital, único insumo desfavorable a empresas regionales que origina las asimetrías ya mencionadas.

Una empresa constructora que exportara una obra a otro país, debería poder aplicar los saldos netos resultantes (esto es, lo que facturó menos los pagos efectuados en el exterior) como impuestos a los intereses pagados sobre los préstamos efectuados por una asociada que contara con líneas de redescuento de largo plazo de su casa matriz, o como impuestos a las ganancias de la empresa internacional. En esta ecuación, cualquier empresa internacional preferiría asociarse con una empresa regional, ya que los pagos a ser efectuados como impuesto a las ganancias en el reembolso del capital por parte del deudor (en el caso argentino, el 15 por ciento de los intereses transferidos, o el 35 por ciento de las utilidades) implican una ventaja considerable.

En la convergencia, el mecanismo significaría una potente señal para que las empresas regionales salieran a la captura de otros mercados en el exterior. Si existe una política fiscal clara en este sentido y se permite (por una simple regulación de permitir, y no de obligar) la tenencia de títulos públicos como inversiones admisibles, las entidades, las compañías de seguros y las administradoras de fondos de los sistemas financieros regionales podrían suplir el déficit de ahorro, y las empresas regionales contarían con un fondo de redescuento para el financiamiento de obras públicas en otros países del área, con un notable incremento de las exportaciones, en tanto las empresas constructoras de los países desarrollados se asociarían con las regionales de manera inmediata.

Crecimiento programado de la infraestructura.

En la Argentina y en muchos países latinoamericanos, la creencia en la libertad económica y el mercado, es tan pronunciada, que de la excesiva regulación hemos pasado a la anomia.

En el caso argentino han desaparecido el Ministerio de Obras Públicas y todas las agencias gubernamentales encargadas del planeamiento y la ejecución de la infraestructura, las cuales se disolvieron inmediatamente después de la privatización.

La realidad es que los problemas de infraestructura, se encuentran hoy en la Argentina en manos de los políticos, y sin estudios técnicos que proporcionen consejos serios relacionados con la rentabilidad económica y social de los proyectos. Peor aún, no existen ni siquiera grupos técnicos que imaginen y conceptulicen proyectos, con lo cual el crecimiento está virtualmente estancado a un horizonte de pocos años.

La Cámara Argentina de la Construcción y otras 12 entidades vinculadas al quehacer de la infraestructura constituyeron un Foro destinado a la discusión de estos problemas. De las discusiones surgieron los siguientes consejos que consideramos en mayor o menor medida válidos para nuestros países:

El Esquema Director

El Esquema Director que se propone trasciende el concepto tradicional de "Plan de Obras Públicas". Se trata de un concepto más amplio, adoptado por las economías más avanzadas, que analiza la programación y la asignación de los recursos, con la adecuada articulación entre los sectores públicos y privados, para garantizar un "desarrollo equilibrado, equitativo y sustentable", programado, concertado y compatibilizando acciones de mediano y largo plazo.

Debe tener aptitud y amplitud para actuar sobre todas y cada una de las partes del territorio, reconociendo cada una de las individualidades del mismo y sus regionalismos, coordinando interjurisdiccionalmente un proceso de continua retroalimentación y enriquecimiento.

Se trata de una previsión orientada hacia la comunidad en su conjunto, en la cual el sector público y los diversos intereses privados deberán convertir su participación, en función de sus respectivas responsabilidades y capacidades, para satisfacer las demandas existentes o futuras, teniendo en cuenta criterios de rentabilidad social y económica y apoyándose en la indelegable función promotora del Estado.

El Esquema Director para el desarrollo de la Infraestructura, asumiendo la ubicación de cada país en la Región y en el Mundo, debe abarcar fundamentalmente:

- Los grandes sistemas con impacto territorial: Transportes, Comunicaciones, Energía, Uso del agua.
- Vivienda y su equipamiento comunitario e Infraestructura; los sistemas Hospitalario y Educativo; los Servicios y el Turismo.

- Uso del suelo, Desarrollo Regional Urbano y Rural, Infraestructura y Equipamiento para la Producción agraria, forestal y minera.

Para asegurar el cumplimiento de los objetivos propuestos, incluyendo en la Ley de Presupuesto de cada año las disposiciones y partidas correspondientes, será necesario implementar un sistema que formule, programe, coordine, controle y evalúe en su evolución el ESQUEMA DIRECTOR, en el cual la participación privada, debe considerarse de importancia fundamental, lo mismo que la de un Ministerio de Infraestructura y Obra Pública, cuya creación consideramos imprescindible, ya que debe ser ejecutor natural.

La Financiación

Para materializar los planes anuales y plurianuales en función del ESQUEMA DIRECTOR, es imprescindible contar con un flujo de fondos independientes de los avances políticos y de su presupuesto anual con variables aleatorias no ajustadas a los proyectos regionales y nacionales previstos con antelación.

Frente a esta necesidad se encuentran las limitaciones de los recursos públicos, en el contexto de políticas económicas cada vez más exigentes en el control de los desequilibrios, con un cuadro de estabilidad monetaria que debemos mantener.

Existen en nuestros países dos problemas crónicos, centrales en orden a la financiación de la Infraestructura. En primer lugar, el hecho de que los fondos destinados al desarrollo de infraestructura en los planes plurianuales son utilizados de un modo recurrente como una variable de ajuste ante los desequilibrios en la ejecución presupuestaria. En segundo lugar, los propios esquemas presupuestarios se presentan fragmentados en exceso, como lógica consecuencia de la ausencia de una planificación integral que contemple objetivos de corto, medio y largo plazo, exigencia ésta de carácter esencial e insoslayable en materia de desarrollo de infraestructura.

De allí la importancia de la creación de Fondos Fiduciarios específicos de Infraestructura que posean ingresos derivados de una fuente tributaria específica, tal como puede ser una "tasa de infraestructura", aplicada a la generalidad de los combustibles y los servicios públicos.

Dicho Fondo debiera actuar prestando recursos a las distintas oficinas comitentes, las cuales debieran restituir los préstamos a largo plazo, con recursos presupuestarios.

Gestión:

Asignar la coordinación y articulación del Esquema Director a otro organismo independiente, con el perfil de un Ministerio de Infraestructura y Obra Pública, garantizando la descentralización de la gestión y ejecución de los programas anuales y plurianuales que se vayan generando con el seguimiento y adecuación del referido Esquema Director.

-IV-

CONCLUSIONES

El futuro de las empresas latinoamericanas, está íntimamente vinculado a un continuado proceso de crecimiento y maduración cultural, de las sociedades en que se desenvuelven. Dicho proceso de crecimiento y maduración, apunta necesariamente al camino ya recorrido, por sociedades más desarrolladas económicamente.

Sustancialmente, gira alrededor de tres ejes, de los cuales se derivan todas las consecuencias:

Un eje institucional, que implica dejar de lado muchas frivolidades y sentar las bases reales de la acumulación de capital, mediante un verdadero pacto de garantía de estabilidad jurídica y fiscal. En Latinoamérica ya hemos aprendido que con inestabilidad no se crece.

Un eje de mercado, que importa definir mercados regionales para empresas regionales, equiparando a estas empresas regionales mediante normativas adecuadas, compatibles con el GATT, a las ventajas financieras y fiscales de que gozan las empresas internacionales, tal como lo ha hecho el Nafta.

Finalmente, un eje asentado sobre la infraestructura, como condición básica, del desarrollo económico y social, lo cual determina una nueva actitud frente al problema. Dicha nueva actitud, supone asumir el problema de la infraestructura como un problema de la Sociedad y no como un problema del gobierno.

De allí se deriva necesariamente tres consecuencias:

- La programación a largo plazo.
- La financiación independiente

- La gestión independiente.

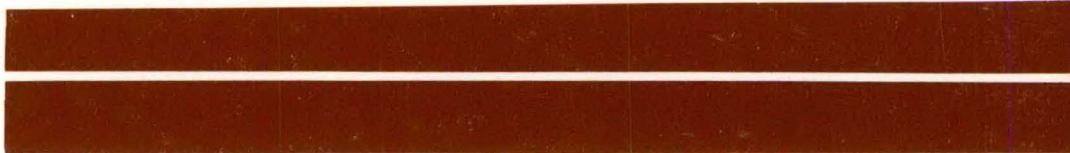
De lo expresado aquí, surge claramente que a partir de los '90, nace una nueva cultura económica y social, un nuevo modo de crecer y vivir en sociedad: la globalización.

Este nuevo proceso, sorprende a las sociedades, en distinto grado de desarrollo y distintas son las actitudes que deban adoptarse para integrarse al proceso global.

En el caso particular de Latinoamérica, con su infraestructura desarrollada 'menos que a medias, la integración al proceso global, requerirá un acelerado cambio cultural, en la comprensión de las necesidades de infraestructura.

En este sentido, los constructores que en general, comprenden y conocen el problema de infraestructura, tienen el deber de comunicar a la sociedad, la necesidad que existe, de cambiar la actitud y la política en la materia.

No solamente, por que de ello se deriva nuestra suerte como constructores, sino porque de ello, en gran medida, depende el desarrollo de nuestra sociedad latinoamericana.





“La Construcción al Inicio del Siglo XXI: Balance y Perspectivas”

Ponencia Subtema 1:

El futuro de la empresa constructora latinoamericana RESUMEN

XXI^o
CONGRESO
INTERAMERICANO
de la INDUSTRIA de
la CONSTRUCCION
25 - 27 de OCTUBRE **1998** LIMA PERU

XXI CONGRESO INTERAMERICANO DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION

OCTUBRE 24-27, 1998

LIMA - PERU

“La Construcción al Inicio del Siglo XXI: Balance y Perspectivas”

Ponencia Subtema 1:

El futuro de la empresa constructora latinoamericana RESUMEN

Elaborada por:

Coordinadora:
Cámara Argentina de la Construcción ✓

Colaboradoras:
Cámara Brasileña de la Industria de la Construcción
Cámara Venezolana de la Construcción
Cámara de la Construcción del Uruguay

Síntesis

El Futuro de la empresa constructora Latinoamericana

Prólogo

El presente trabajo está íntimamente relacionado con el escenario económico social, múltiple y cambiante, de los últimos cincuenta años. De una estructura con fuerte presencia del Estado, desarrollo autosustentado y sustitución de importaciones, vigente hasta la década del '90, hemos pasado a un escenario de globalización, próximo al librecambio, privatización y prescindencia estatal.

Dentro del marco precedente, la actitud cultural de la sociedad, respecto del problema de la infraestructura en sentido amplio, económico y social, determina la vida de las empresas constructoras, su crecimiento y posibilidades. Por ello este trabajo se vinculará con la política de infraestructura y con los instrumentos de su desarrollo.

En el presente trabajo, seguiremos el siguiente plan expositivo:

- Descripción del escenario general económico y social de las últimas cuatro décadas y la inserción del problema de la infraestructura y la empresa constructora en ese contexto.
- Descripción de los cambios de la última década, en lo económico y social.
- Agenda futura, para el problema de la infraestructura y la empresa constructora.

I. Balance de las últimas cuatro décadas

A partir de la segunda posguerra, se promueve en el mundo una estructura económica basada en la sustitución de importaciones, la promoción de la exportación y el desarrollo dirigido hacia distintos sectores de la industria y los servicios, considerados estratégicos, los cuales, en la mayoría de los casos, permanecían en poder del Estado. Los inicios de la aplicación de este modelo, hasta promediar la década del '60, fueron auspiciosos en Latinoamérica, promoviendo un vigoroso desarrollo económico.

No obstante ello, desde los '70 en adelante, el modelo comenzó a caracterizarse, por un alto déficit fiscal e inflación crónica y progresiva. Simultáneamente, se produjo la quiebra de los sistemas institucionales, en casi todos los países, generalizándose, los gobiernos de facto en la región.

Al final el período, durante las décadas del los '70 y '80 y hasta promediar la del '90, tales notas negativas fueron incrementándose y profundizándose, llevando al modelo a un total estancamiento, con consecuencias y repercusiones sociales de significación.

a) El Mercado de las Obras Públicas

En tal contexto, el Mercado de la Obras Públicas en Latinoamérica, tuvo las siguientes notas:

Restricciones derivadas del alto déficit fiscal y la inflación:

Las importantes inversiones realizadas, durante las dos primeras décadas, tuvieron una aguda caída, en casi todos los países latinoamericanos, a partir del 1970. Desde ese momento, las inversiones fueron exiguas y en pocos casos alcanzaron, para cubrir tan siquiera, la amortización del stock existente. Prácticamente, en ninguna área de la infraestructura, hubo crecimiento del stock per capita.

Dependencia política" de las Obras Públicas a expensas de los criterios técnicos.

En muchos países de Latinoamérica, se abandonó el criterio técnico, para la decisión de inversiones, sustituyéndoselo por "decisiones estratégicas", que la mayoría de las veces, consultaban intereses políticos de corto plazo. En la Argentina, para citar solamente un ejemplo se hicieron enormes inversiones de vivienda, sin conocer el modo de repago, inversiones importantísimas en hidroelectricidad, despreciando abundantes recurso de gas que se venteaban, etc.:

En cambio se mantuvo en los mismos valores el stock de infraestructura en general. Cada gobierno, tenía un nuevo plan estratégico, totalmente diferente del anterior y absolutamente alejado de los criterios técnicos.

- El comportamiento discontinuo del Estado.

Como consecuencia de las notas anteriores, restricción financiera y decisiones políticas, los estados tuvieron una conducta totalmente discontinua, respecto de la Obra Pública. Así, muchísimos programas, iniciados con énfasis por un gobierno, fueron discontinuados por el siguiente, quien a su vez, emprendía nuevas realizaciones distintas. Esto, en un contexto de restricción financiera, implicaba la crisis de pago en los programas abandonados.

- Seguridad Jurídica en crisis

Hacia el final de la década de los '80, como producto de la restricción fiscal y la inflación, la crisis de pagos, abarcaba prácticamente a todas las obras. Se pusieron en marcha entonces, a partir de 1990, numerosos programas de consolidación de la Deuda Interna, con variado índice de cumplimiento. El stock de deuda interna, y su tratamiento desigual, respecto de la deuda externa, constituye una "capitis diminutio" de las empresas nacionales en América Latina, que las descoloca frente a sus pares extranjeras.

a) El Mercado de las Obras Privadas.

Siempre en el contexto que estamos analizando, de restricción financiera, alto déficit fiscal e inflación, las notas distintivas de las obras privadas, fueron las siguientes:

- Restricción derivada de la falta de desarrollo de la infraestructura:

La falta de inversión en infraestructura, repercutió seriamente en las economías latinoamericanas, constituyéndose en un poderoso factor disuasivo, de la inversión industrial y sus inversiones asociadas.

- Restricciones de la falta de financiamiento

Durante las últimas cuatro décadas, la tasa de ahorro ha sido bajísima, en casi todas las economías latinoamericanas. En consecuencia, el financiamiento de los proyectos privados, tanto industriales como sociales y de vivienda, ha dependido mayormente del Estado: en un contexto de restricción, con déficit fiscal e inflación, los estados poco pudieron hacer en esta materia, y durante las últimas dos décadas, disminuyeron los stocks de vivienda e inversiones sociales.

- Debilidad de los instrumentos institucionales:

En algunas economías latinoamericanas, como Argentina, una muy mal comprendida perspectiva de la "Cuestión Social", derivada de nociones tercermundistas y/o de "doctrinas sociales" de diferente cuño, se reflejó en una socialización del contrato de la hipoteca y del contrato de alquiler, recortando irracionalmente los derechos de los acreedores. Esta verdadera ruina, de los instrumentos crediticios, importó la destrucción, de las inversiones de renta y del capital hipotecario, lo cual se sumó a las notas anteriores.

a) Proteccionismo de las empresas locales

- Las primeras dos décadas:

Durante las dos primeras décadas, de la segunda posguerra y hasta bien avanzados los '60, puede hablarse del nacimiento de un incipiente capital tecnológico, en la ingeniería latinoamericana.

Las empresas locales, nacieron en Latinoamérica, como respuesta al desafío de desarrollo, que lanzaron sus gobiernos en esos años. Durante esos años, las empresas internacionales estaban muy atareadas reconstruyendo Europa y no era necesaria barrera de protección alguna.

A partir de los '70 este crecimiento, de la ingeniería y el capital local asociado a ella se interrumpe, como resultado del contexto de restricción fiscal e inflación y la disminución dramática, de la inversión en infraestructura. Simultáneamente, termina la reconstrucción de Europa, comenzando, una agresiva campaña de las empresas internacionales, para tomar protagonismo en el mercado latinoamericano. Esta campaña de penetración, se realiza mediante créditos exportadores subsidiados, a tasas de descuento ínfimas, con las cuales las empresas locales no pueden competir. Esta situación perdura hasta hoy.

- La cuestión en la privatización:

- En la experiencia de las privatizaciones, la cuestión de la protección se ha convertido en algo crucial. En Argentina, dos factores fundamentales, conspiran contra el protagonismo del capital local en la privatización: El tamaño desmesurado, de las unidades de negocio licitadas, que conspiró contra la cantidad de oferentes. (A tal punto que en la mayoría de las licitaciones hubo menos de cinco), y el rol de accionista, excesivamente importante y protagónico, adjudicando a los operadores con experiencia.

La lección de Argentina, debe ser aprendida, ya que los efectos quizás no queridos, de la privatización realizada bajo tales principios, han sido:

- La total extranjerización de los servicios públicos.
- La exclusión de las empresas constructoras locales del negocio de las obras de infraestructura asociadas a dichos servicios públicos.

Los servicios públicos argentinos han crecido notoriamente en eficiencia, pero constituyen monopolios difíciles de controlar por los entes reguladores.

I. Perspectiva del Siglo XXI

A partir de los '90, las sociedades latinoamericanas, que permanecían en el modelo de la segunda posguerra, van una a una, adoptando los postulados de la globalización. De este modo, todas en mayor o menor medida, recorrieron un camino que con mucha sumariidad, podría reseñarse como sigue:

- Regularización de la Deuda Pública Externa e Interna
- Refundación de la moneda. Tipo de cambio estable
- Drástica disminución de la inflación
- Drástica disminución del déficit fiscal
- Privatización de los servicios e industrias absorbidos por el estado en las primera décadas de la segunda posguerra
- Apertura de la economía

La suma de esta medidas, produjo en todos los casos un cese del estado de crisis, al que se había llegado con el abuso del modelo anterior, recuperándose el crecimiento de la economía.

- Postergación de la infraestructura

Las urgencias derivadas de la crisis y la importancia de las reformas estructurales, que debieron llevarse a cabo, trajeron una nueva postergación, de la inversión en la infraestructura, en las sociedades de Latinoamérica.

Existe entonces una enorme demanda potencial de infraestructura que debe ser convertida en demanda efectiva. Este y no otro es el desafío del Siglo XXI.

Sin embargo, para acometerlo, se requieren algunas reformas culturales, casi tan importantes como las anteriores. Los argentinos diríamos, que hace falta una "convertibilidad" de la infraestructura.

- La economía de Latinoamérica ante un momento decisivo

Latinoamérica atraviesa por momentos decisivos que definirán su futuro como región. Los últimos años estuvieron dedicados a un gigantesco esfuerzo destinado a superar una larga etapa de inestabilidad política y económica. La crisis, de los años '80 concentró los esfuerzos en la resolución de las causas institucionales de la crisis

Superada esta primera fase de la reforma, los países de la región pudieron concentrarse en la estabilización de su economía y la puesta en marcha de reformas estructurales largamente postpuestas. Los esfuerzos se concentraron en la reconstrucción de la moneda, el restablecimiento del equilibrio fiscal, la reforma del Estado y la liberalización y apertura de la economía.

Los cambios realizados fueron necesarios pero no son suficientes: requieren otros que los complementen. La estabilidad es un medio para el crecimiento. Una economía sana exige el restablecimiento de su capacidad de ahorro interno y de tasas de actividad que garanticen la inversión y el empleo. En este sentido, la inversión en Infraestructura y Vivienda es esencial.

El déficit de Infraestructura es una poderosa restricción que condiciona todo esfuerzo genuino de crecimiento. Nuestros países necesitan imperiosamente reordenar y estructurar todo lo atinente a la inversión pública y privada. Las decisiones del presente condicionarán decisivamente el bienestar y desarrollo de nuestras sociedades en las décadas por venir.

Esta exigencia es particularmente acuciante en un contexto de apertura económica, en el que se necesita desarrollar plenamente las ventajas comparativas y competitivas. Se impone asumir la tendencia irreversible hacia la globalización de la economía, la desregulación creciente de los mercados y la paulatina formación de una estructura mundial de grandes bloques de intercambio comercial -la Unión Europea; los Estados Unidos de Norteamérica, Canadá y Méjico, concretando el NAFTA y el éxito inicial del MERCOSUR-.

Todo ello define la matriz inexcusable de todo proceso de desarrollo nacional sustentable.

Ninguna sociedad puede avanzar más allá de lo que su Infraestructura le permite, ya que ésta es el soporte del desarrollo social y económico y, como tal, determina los límites del mismo.

La estructura y asignación de funciones de los gobiernos actuales en Latinoamérica ha sido impuesta por la necesidad de superar una crisis que requirió unidad de mando y poder de resolución extraordinarios. Atemperada la situación, debería replantearse el problema

adoptando un esquema que permita mayor autonomía de ejecución en las áreas relacionadas con el perfil productivo y la Infraestructura que debe sustentarla, donde se define el nivel de competitividad del país, a efectos de lograr mayor certidumbre política, especialización, profundidad de análisis y ejecutividad.

I. Futuro de la empresa Latinoamericana

Nuevamente, es importante comprender, que el futuro de la empresa latinoamericana, está íntimamente asociado al contexto económico y social vigente.

Sin embargo, existe en este caso una nota distintiva. Esta es, que las reformas culturales, que requiere el modelo de globalización, no están todavía completas y terminadas en Latinoamérica.

Sólo nos referiremos aquí, a aquellos problemas, que son de interés de la construcción y solo pretendemos, contribuir a una agenda de los problemas pendientes.

- El lugar de la Infraestructura

Asumida la irreversibilidad del proceso de globalización, resulta imperioso el debate y la implementación de políticas que posibiliten el mejor posicionamiento para acceder y participar en dicho proceso.

La carencia o insuficiencia de Infraestructura estrangula los procesos de desarrollo económico y social dificultando, y en casos impidiendo, la eficaz activación de los recursos potenciales a los niveles competitivos necesarios y posibles para la correcta integración productiva a nivel nacional e internacional.

En este marco, la competitividad determina tanto las estrategias empresariales como las políticas económicas, siendo una condición indispensable para lograr un desarrollo económico viable en el largo plazo.

La competitividad, entendida en su acepción más amplia, depende de la disponibilidad de una Infraestructura de base que permita materializar los beneficios de desarrollo y crecimiento potenciales con el mínimo desequilibrio en el plano económico y social.

En el mundo globalizado del futuro, donde paz y el ambiente serán objetivos básicos, la disponibilidad de Infraestructura y Educación se constituyen en elementos condicionantes y dinámicos para la inversión y, por tanto, para el desarrollo.

Nuestros países -en primer término por la aguda crisis política y económica y en segundo término, por los ingentes esfuerzos que tienen que hacer para salir de esta crisis- han descuidado la inversión en Infraestructura durante los últimos 20 años. Poco a poco han disminuido los fondos públicos de inversión destinados a esos objetivos.

Además, como efectos no deseados de los procesos de reforma del Estado y de la fragmentación de los recursos, se han desjerarquizado o suprimido estructuras estatales de planificación de la Infraestructura.

- Estabilidad Jurídica y Fiscal

En la Argentina y en otras sociedades de Latinoamérica, donde ha sido necesario modificar muchísimas e importantísimas normas jurídicas, se ha perdido la noción de estabilidad, inherente al Derecho.

De este modo, cada nuevo gobierno, se considera ungido para modificar lo que le molesta del régimen jurídico, borrando de un plumazo instituciones fundamentales y sustituyéndolas por otras.

Es muy difícil, que las empresas de capital local puedan desenvolverse y crecer en un contexto de inestabilidad semejante. Dicho contexto de inestabilidad, paradójicamente no rige para las empresas internacionales en Argentina y otros países de Latinoamérica.

En efecto, las empresas internacionales, están amparadas por sendos "tratados de protección de las inversiones extranjeras", que han sido firmados, con los países de origen de estas empresas. En consecuencia, el problema de hoy no es la protección de las empresas locales, sino la equiparación de estas empresas locales, a la estabilidad de que gozan las empresas extranjeras.

- Las restricciones razonables y la necesidad de existencia de capital local.

En el marco de la nueva política, de globalización y apertura y frente a la restricción financiera, que provoca la baja tasa de ahorro, de las economías latinoamericanas, se recurre cada vez más, al empleo de empresas extranjeras, que permiten financiar a tasas

promocionadas, con el uso de créditos exportadores subsidiados, provenientes de sus países de origen.

En esta situación, pocas son las obras, en las que pueden trabajar las empresas latinoamericanas. La situación se agrava en Argentina y otros países, que han privatizado sus servicios públicos, puesto que esta privatización, se ha hecho la mayoría de las veces, vendiendo las empresas prestadoras a empresas internacionales. Dichas empresas extranjeras, contratan las obras de infraestructura, necesarias para prestar los servicios públicos, con sus empresas vinculadas, con lo cual el mercado de las empresas locales, se restringe aun más.

Es necesario comprender, que la existencia de capital local, es una condición necesaria de la cultura y el desarrollo de las sociedades y que si, mediante algún mecanismo, no se pone en marcha la existencia de un mercado local, tal capital no existirá nunca.

- *Mercado Local y Mercado Regional*

El mercado latinoamericano, es un mercado importante, porque en él, está todo por hacerse. Las carencias de infraestructura, de la mayoría de nuestros países, son grandes y la actualización, requerirá necesariamente inversiones importantes, en lo económico y social.

Hoy resulta irrisorio hablar de mercados locales. La unidad mínima de la economía, ya no son las naciones, sino las regiones. El éxito del Mercosur nos exime de comentarios.

Sin embargo, es preciso todavía aprender algunas lecciones, tanto de la CEE, como del Nafta, que mantienen códigos de compra gubernamentales con preferencias para las empresas regionales. En este sentido, el Mercosur todavía no ha adoptado decisión alguna y es posible, que cuando lo haga sea demasiado tarde.

- *Alineamiento monetario fiscal y laboral*

Progresivamente el Mercosur y los mercados regionales, deberán tender hacia un "Maastricht", conformando verdaderas unidades económicas. La complementación de la industria automotriz, entre Brasil y Argentina, en el Mercosur, ha demostrado que todos crecemos más, en un mercado ampliado, si se mantienen reglas razonables, de equidad y de competencia.

- *Financiación Regional*

Para recrear su mercado regional y poder competir eficazmente en el mismo, es imprescindible igualar las ventajas financieras de las empresas internacionales subsidiadas por créditos exportadores. Para ello es preciso adoptar algunas políticas regionales, tales como canalizar el ahorro previsional – como lo hizo Chile- a la infraestructura y extender los mecanismos ALADI al financiamiento de las obras públicas de la región.

- *Crecimiento programado de la infraestructura.*

En la Argentina y en muchos países latinoamericanos, la creencia en la libertad económica y el mercado es tan pronunciada, que de la excesiva regulación hemos pasado a la anomia: han desaparecido en este caso el Ministerio de Obras Públicas y todas las agencias gubernamentales, encargadas del planeamiento y la ejecución de la infraestructura, las cuales se disolvieron, inmediatamente después de la privatización.

La realidad es, que los problemas de infraestructura, se encuentran hoy en la Argentina, en manos de los políticos y sin estudios técnicos, que proporcionen consejos serios, relacionados con la rentabilidad económica y social de los proyectos. Peor aún, no existen ni siquiera grupos técnicos, que imaginen y conceptualicen proyectos, con lo cual el crecimiento está virtualmente estancado, a un horizonte de pocos años.

La Cámara Argentina de la Construcción y otras 12 entidades vinculadas al quehacer de la infraestructura constituyeron un Foro destinado a la discusión de estos problemas, de donde surgieron los siguientes consejos:

- *El Esquema Director*

El Esquema Director que se propone trasciende el concepto tradicional de "Plan de Obras Públicas". Se trata de un concepto más amplio, adoptado por las economías más avanzadas, que analiza la programación y la asignación de los recursos, con la adecuada articulación entre los sectores públicos y privados, para garantizar un "desarrollo equilibrado, equitativo y sustentable", programado, concertado y compatibilizando acciones de mediano y largo plazo.

Debe tener aptitud y amplitud para actuar sobre todas y cada una de las partes del territorio, reconociendo cada una de las individualidades del mismo y sus regionalismos, coordinando interjurisdiccionalmente un proceso de continua retroalimentación y enriquecimiento.

Se trata de una previsión orientada hacia la comunidad en su conjunto, en la cual el sector público y los diversos intereses privados deberán convertir su participación, en función de sus respectivas responsabilidades y capacidades, para satisfacer las demandas existentes o futuras, teniendo en cuenta criterios de rentabilidad social y económica y apoyándose en la indelegable función promotora del Estado.

El Esquema Director para el desarrollo de la Infraestructura, asumiendo la ubicación de cada país en la Región y en el Mundo, debe abarcar fundamentalmente:

- Los grandes sistemas con impacto territorial: Transportes, Comunicaciones, Energía, Uso del agua.
- Vivienda y su equipamiento comunitario e Infraestructura; los sistemas Hospitalario y Educativo; los Servicios y el Turismo.
- Uso del suelo, Desarrollo Regional Urbano y Rural, Infraestructura y Equipamiento para la Producción agraria, forestal y minera.

Para asegurar el cumplimiento de los objetivos propuestos, incluyendo en la Ley de Presupuesto de cada año las disposiciones y partidas correspondientes, será necesario implementar un sistema que formule, programe, coordine, controle y evalúe en su evolución el ESQUEMA DIRECTOR, en el cual la participación privada, debe considerarse de importancia fundamental, lo mismo que la de un Ministerio de Infraestructura y Obra Pública, cuya creación consideramos imprescindible, ya que debe ser ejecutor natural.

- La Financiación

Para materializar los planes anuales y plurianuales en función del ESQUEMA DIRECTOR, es imprescindible contar con un flujo de fondos independientes de los avatares políticos y de su presupuesto anual con variables aleatorias no ajustadas a los proyectos regionales y nacionales previstos con antelación.

Frente a esta necesidad se encuentran las limitaciones de los recursos públicos, en el contexto de políticas económicas cada vez más exigentes en el control de los desequilibrios, con un cuadro de estabilidad monetaria que debemos mantener.

Existen en nuestros países dos problemas crónicos, centrales en orden a la financiación de la Infraestructura. En primer lugar, el hecho de que los fondos destinados al desarrollo de infraestructura en los planes plurianuales son utilizados de un modo recurrente como una

variable de ajuste ante los desequilibrios en la ejecución presupuestaria. En segundo lugar, los propios esquemas presupuestarios se presentan fragmentados en exceso, como lógica consecuencia de la ausencia de una planificación integral que contemple objetivos de corto, medio y largo plazo, exigencia ésta de carácter esencial e insoslayable en materia de desarrollo de infraestructura.

De allí la importancia de la creación de Fondos Fiduciarios específicos de Infraestructura que posean ingresos derivados de una fuente tributaria específica, tal como puede ser una "tasa de infraestructura", aplicada a la generalidad de los combustibles y los servicios públicos. Dicho Fondo debiera actuar prestando recursos a las distintas oficinas comitentes, las cuales debieran restituir los préstamos a largo plazo, con recursos presupuestarios.

- **Gestión:**

Asignar la coordinación y articulación del Esquema Director a otro organismo independiente, con el perfil de un Ministerio de Infraestructura y Obra Pública, garantizando la descentralización de la gestión y ejecución de los programas anuales y plurianuales que se vayan generando con el seguimiento y adecuación del referido Esquema Director.

- **Conclusiones**

El futuro de las empresas latinoamericanas, está íntimamente vinculado a un continuado proceso de crecimiento y maduración cultural, de las sociedades en que se desenvuelven.

Dicho proceso de crecimiento y maduración, apunta necesariamente al camino ya recorrido, por sociedades más desarrolladas económicamente.

Sustancialmente, gira alrededor de tres ejes, de los cuales se derivan todas las consecuencias:

Un eje institucional, que implica dejar de lado muchas frivolidades y sentar las bases reales de la acumulación de capital, mediante un verdadero pacto de garantía de estabilidad jurídica y fiscal. En Latinoamérica ya hemos aprendido que con inestabilidad no se crece.

Un eje de mercado, que importa definir mercados regionales para empresas regionales, equiparando a estas empresas regionales mediante normativas adecuadas, compatibles con el GATT, a las ventajas financieras y fiscales de que gozan las empresas internacionales, tal como lo ha hecho el Nafta.

Finalmente, un eje asentado sobre la infraestructura, como condición básica, del desarrollo económico y social, lo cual determina una nueva actitud frente al problema. Dicha nueva actitud, supone asumir el problema de la infraestructura como un problema de la Sociedad y no del gobierno. De allí se derivan tres consecuencias:

- La programación a largo plazo.
- La financiación independiente
- La gestión independiente.

De lo expresado aquí, surge claramente que a partir de los '90, nace una nueva cultura económica y social, un nuevo modo de crecer y vivir en sociedad: la globalización. Este nuevo proceso, sorprende a las sociedades, en distinto grado de desarrollo y distintas son las actitudes que deban adoptarse para integrarse al proceso global.

En el caso particular de Latinoamérica, con su infraestructura desarrollada menos que a medias, la integración al proceso global, requerirá un acelerado cambio cultural, en la comprensión de las necesidades de infraestructura. En este sentido, los constructores que en general, comprenden y conocen el problema de infraestructura, tienen el deber de comunicar a la sociedad, la necesidad que existe, de cambiar la actitud y la política en la materia.

No solamente, por que de ello se deriva nuestra suerte como constructores, sino porque de ello, en gran medida, depende el desarrollo de nuestra sociedad latinoamericana.

Buenos Aires, 31 de Julio de 1998

NOTAS

08024



338.456 90
F293
XXI
v2
C1

F. J. J. C.

AUTOR

La Construcción al Inicio
TITULO del siglo XXI...

FECHA

NOMBRE

FIRMA

Roberto José Del Campo

338.456 90
F293
XXI
v2
C1



AUTOR

F. J. J. C.

TITULO

La Construcción al...

N° TOP.

08024



0002122

