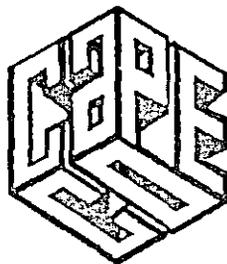


338.456 90
F293
XX
PE
C.1

**XX CONGRESO
INTERAMERICANO DE LA
INDUSTRIA DE LA
CONSTRUCCION**

**LA INVERSION Y
FINANCIAMIENTO EN
INFRAESTRUCTURA
DEL
TRANSPORTE**

CAMARA CHILENA DE
LA CONSTRUCCION
Centro Documentación



- 06323 -

CAMARA PERUANA DE LA CONSTRUCCION

LA INVERSIÓN Y FINANCIAMIENTO EN INFRAESTRUCTURA DEL TRANSPORTE

NUESTRO ENFOQUE

1. UNA LECCIÓN CON VISIÓN DE FUTURO.
2. EL DILEMA DE LA SUB-INVERSION.
3. FUENTES DE FINANCIAMIENTO.
4. LA IDEA.
5. ROADS CAMPAIGN COUNCIL.
6. PROYECTO DE CAPECO.
7. ELEMENTOS A DIFUNDIR.
8. LA PROPUESTA DE DESARROLLO VIAL.
9. LA DIFUSION DEL PROGRAMA VIAL
10. PONENCIA DEL PERÚ.

1. UNA LECCIÓN CON VISIÓN DE FUTURO

"Al llegar a la Oficina Regional de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, tras varios años de dedicación, me ha sorprendido el hecho de que incluso en los años que podían calificarse como buenos las tasas de crecimiento de América Latina y el Caribe quedan muy por debajo de lo que se considera normal al otro lado del Pacífico. Es obvio que, para conseguir una mejora significativa de los niveles de vida de la población pobre de América Latina y el Caribe, el continente deberá alcanzar tasas de crecimiento mucho más elevadas que en el pasado.

Una de las enseñanzas fundamentales que he aprendido de la experiencia del Asia oriental es que la infraestructura puede contribuir en forma decisiva a promover la competitividad y el crecimiento económico. Para que la región de América Latina y el Caribe pueda aprovechar sus oportunidades de crecimiento acelerado, deberá procurar urgentemente superar las carencias estructurales provocadas por el abandono anterior y prepararse para las nuevas demandas que se presentarán en el futuro."

Shahid Javed Burki
Vice Presidente
Oficina Regional de
América Latina y el Caribe
del Banco Mundial

2. EL DILEMA DE LA SUB-INVERSION

- 2.1 LA INFRAESTRUCTURA DE USO PUBLICO SE HA CONVERTIDO EN UNA NECESIDAD VITAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PAÍSES.
- 2.2 DURANTE MUCHO TIEMPO EL ESTADO SE HACIA CARGO DE LA PRODUCCIÓN Y PROVISIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA PUBLICA. A PESAR DE LO ANTERIOR, LA INFRAESTRUCTURA PRESENTABA UN DÉFICIT EN CANTIDAD Y CALIDAD.
- 2.3 EXISTEN VARIADAS CAUSAS PARA EXPLICAR ESTE DÉFICIT. UNO DE ELLOS ES EL PROBLEMA DE AGENCIA QUE ENFRENTAN LAS EMPRESAS PUBLICAS, PERO EN EL CENTRO DEL PROBLEMA ESTA EL "DILEMA DE LA SUBINVERSION".
- 2.4 EL LLAMADO "DILEMA DE LA SUBINVERSION" ES LA CAUSA PRINCIPAL DE ESTE DÉFICIT. ESTO SE DEBE A QUE EL ESTADO PRIORIZA LA INVERSIÓN EN AQUELLOS SECTORES CON ALTA RENTABILIDAD SOCIAL Y QUE NO PUEDEN OBTENER OTRO FINANCIAMIENTO QUE NO SEA EL ESTATAL.
- 2.5 LA PARTICIPACIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA ES UNA SOLUCIÓN EFICIENTE PARA ENFRENTAR EL PROBLEMA YA MENCIONADO. PARA ESTO SE REQUIERE UN MARCO REGULATORIO QUE DEFINA LOS DEBERES Y DERECHOS DE LOS AGENTES INVOLUCRADOS Y UN MERCADO DE CAPITALES EFICIENTE QUE PROPORCIONE LOS RECURSOS NECESARIOS PARA FINANCIAR LOS PROYECTOS.

Sr. Alvaro Clarke
Asesor Ministro de Hacienda
Ministerio de Hacienda, Chile

3. FUENTE DE FINANCIAMIENTO DE OBRAS PUBLICAS

- **TESORO PUBLICO**

Caja Fiscal o recursos de la privatización.

- **FONDOS DE VIALIDAD**

Cargo a usuarios y tasas destinadas.

- **EMISIÓN DE BONOS**

Libres o compulsivos en el mercado interno o externo.

- **LOS PRESTAMOS DEL EXTERIOR**

Banco Mundial, BID, CAF, etc.

- **CONCESIONES**

Entrega al sector privado para su financiamiento y explotación económica

4. LA IDEA

**PARA LOGRAR MOVILIZAR CUALQUIERA
DE ESTOS RECURSOS ECONÓMICOS
NECESITAMOS CREAR CONCIENCIA Y
MOVILIZAR A LA CIUDADANÍA,
PERIODISMO, GREMIOS DE USUARIOS,
GOBIERNO Y SISTEMA FINANCIERO,
SOBRE LA PRIORIDAD DE CONTAR CON
BUENA INFRAESTRUCTURA DE
TRANSPORTE PARA CONSEGUIR EL
DESARROLLO ECONÓMICO DE
NUESTROS PAÍSES.**

5. ROADS CAMPAING COUNCIL

- LAS CARRETERAS EN EL REINO UNIDO.
 - . Hasta 1955 poca inversión.
 - . Gasto en carreteras era lujo.
 - . Mejorar carreteras no era importante.

- LOS GRUPOS DE PRESIÓN.
 - . Asociación de Transporte por Carretera.
 - . Intereses del Transporte de Viajeros.
 - . La Asociación de Motoristas.
 - . Los Abastecedores.
 - . La Federación de Carreteras Británicas.

- LA CAMPAÑA.
 - . La inversión de 750 millones de Libras Esterlinas entre 1957 - 1964.
 - . Tres partes:
 - * Federación Británica de Carreteras para Cabildeos Parlamentarios.
 - * La agencia de Publicidad Aimes of Industry preparó la Campaña The Road Crusade.
 - * Trade Union Congress presión a través del National Production Advisory Council.

- RESULTADOS.

Tuvo éxito en promover inversión y cuando existe alguna cuestión de reducciones en la inversión, el Gobierno rápidamente dice que las carreteras no serán afectadas.

6. PROYECTO DE CAPECO

META

- INCREMENTAR OBRAS A CONSTRUIR.

OBJETIVO NACIONAL

- DEL PROGRAMA DE ESTABILIZACIÓN AL DESARROLLO.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- CRECIMIENTO SOSTENIDO.
- MEJORAR COMPETIVIDAD.
- ESQUEMA VIAL ARMÓNICO Y FLUIDO.
- ENFRENTAR DEMANDAS DEL FUTURO.

MEDIOS

- MAYOR INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA.

REQUISITOS

- INCREMENTO DE RECURSOS ECONÓMICOS.
- DIFUSIÓN DEL IMPACTO POLÍTICO, SOCIAL Y ECONÓMICO.
- PRESIÓN DE USUARIOS.
- DERECHOS DE EXPLOTACIÓN.

ESTRATEGIA

- DIFUNDIR LOS BENEFICIOS DE INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA VIAL.
- IMPACTO EN LA ECONOMÍA.
- PAPEL FUNDAMENTAL EN LA COMPETITIVIDAD.

7. ELEMENTOS A DIFUNDIR

- Creación de la infraestructura
- La inversión en el sector expande en el corto plazo la demanda agregada y en el mediano plazo la oferta agregada
- El poder reactivador del sector en el corto plazo es mayor que el de cualquier otro sector.
- Eliminación de los estrangulamientos o "cuellos de botella"
- Cada dólar invertido en mantenimiento ahorra otros US \$ 3 al usuario.
- La reconstrucción de carreteras demanda cinco veces la inversión que demandaría su adecuado y oportuno mantenimiento,
- Las inversiones en infraestructura de transporte desempeñan un papel fundamental en la competitividad.
- Existe la necesidad de coordinar con el sector privado para que la infraestructura construida sea la más útil y requerida, propiciando así la inmediata puesta en valor de los recursos y proyectos de inversión ligados a la misma.

P.B.I. Construcción = 8,6% del P.B.I. Nac.

P.E.A. Construcción = 254 997 personas

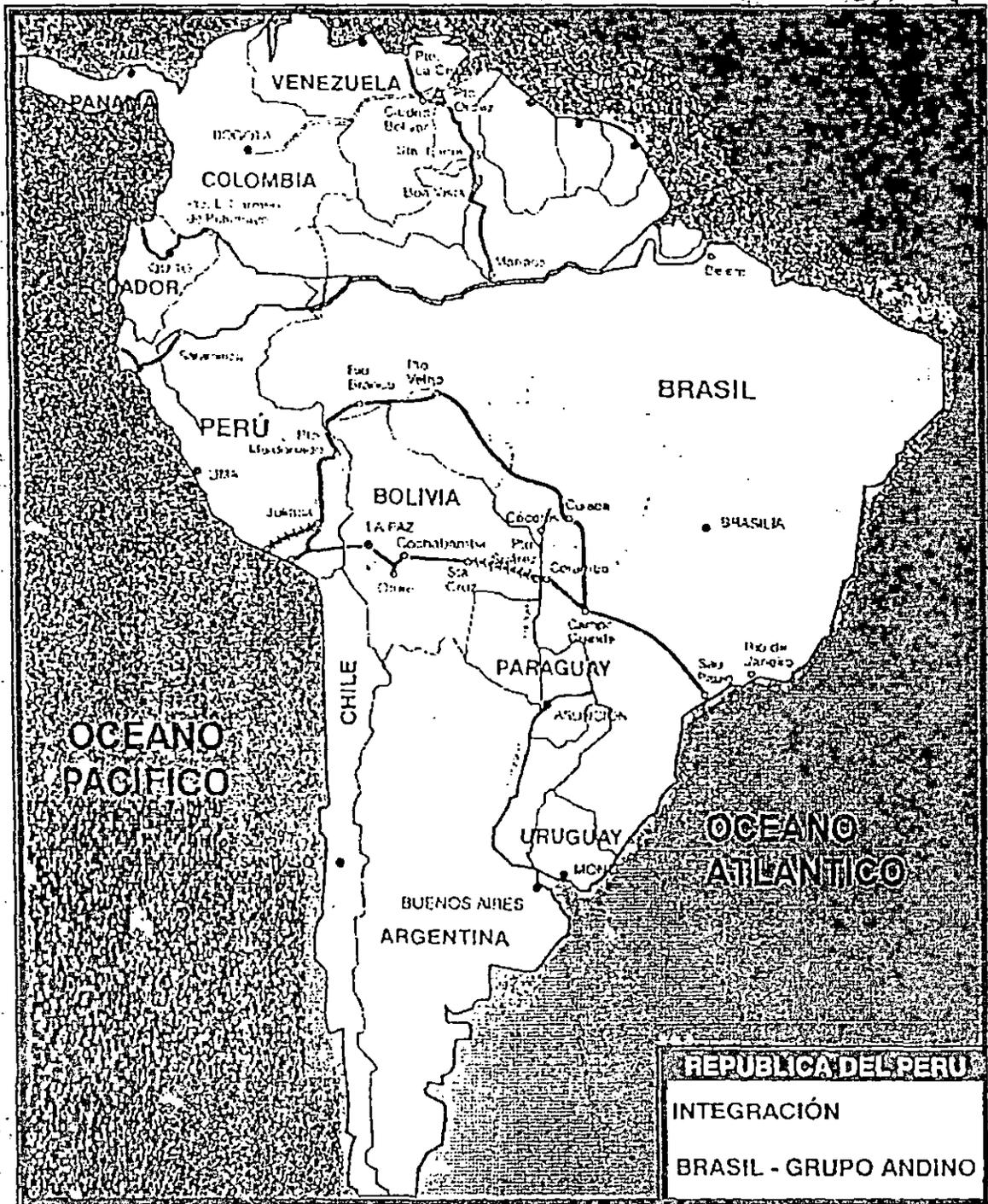
Efecto Multiplicador = 2 empleos por c/u

Impacto del Incremento de un Nuevo Sol en la Demanda Final del Sector Construcción

	Valor Agregado (S/.)	V.B.P. (S/.)
Impacto Directo	1,13	2,27
Impacto Indirecto	0,90	1,82
	-----	-----
Impacto Total	2,03	4,09

8. LA PROPUESTA DE DESARROLLO VIAL

INTEGRANDO



PROPUESTA DE PRÓDESARROLLO

Construcción de Nuevas Carreteras	3 722 km.
Mejoramiento de Carreteras	589 km.
Rehabilitación de Carreteras	200 km.
INVERSIÓN	US \$ 2 586 millones
	<u>V.B.P.</u>
Eslabonamientos hacia atrás	US \$ 5 870 millones
Eslabonamientos hacia adelante	US \$ 4 707 millones
IMPACTO TOTAL	US \$ 10 577 millones
VALOR AGREGADO	US \$ 5 249 millones (11,7 % del PBI)

PUESTOS DE TRABAJO GENERADOS

	<u>Miles</u>
Obras y servicios colaterales	486
Labores agrícolas y forestales	275
Minería	40
Empleos Indirectos	1 500

PRO DESARROLLO

INFRAESTRUCTURA VIAL PARA DESARROLLO AGRARIO

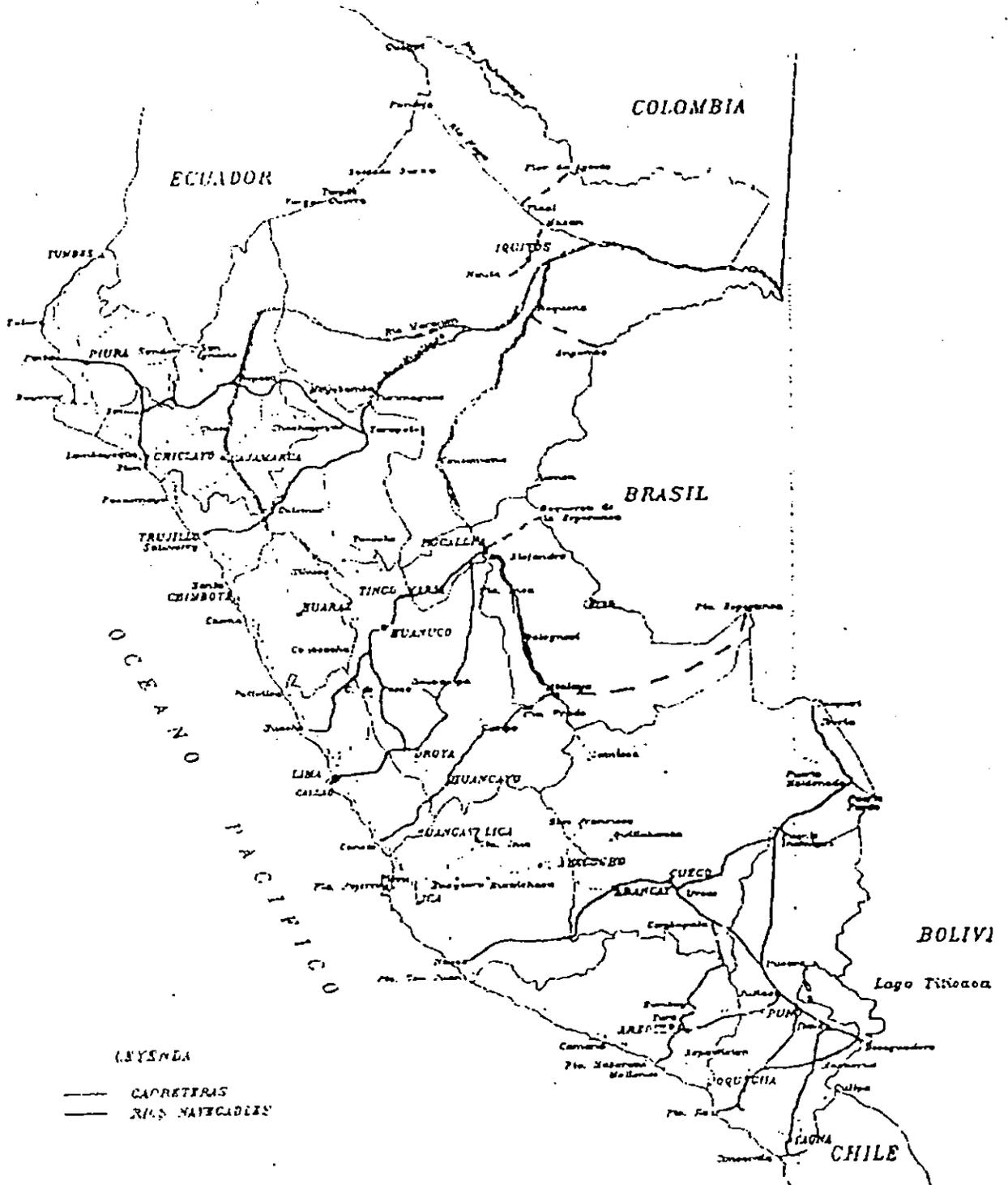
Longitud (construcción)	3 205 Km.
Mejoramiento de tierras	0,540 millones Has.
Ampliación de Frontera Agrícola	2,460 millones Has.
Acceso a explotación forestal	2,500 millones Has
Beneficiarios Directos con módulos de 20 Has por familia	275 mil familias.
Costo Promedio	US \$ 805 mil / Km.
Inversión Requerida	US \$ 2 577 millones
Revaluación de Tierras	US \$ 7 960 millones

INFRAESTRUCTURA VIAL PARA DESARROLLO MINERO

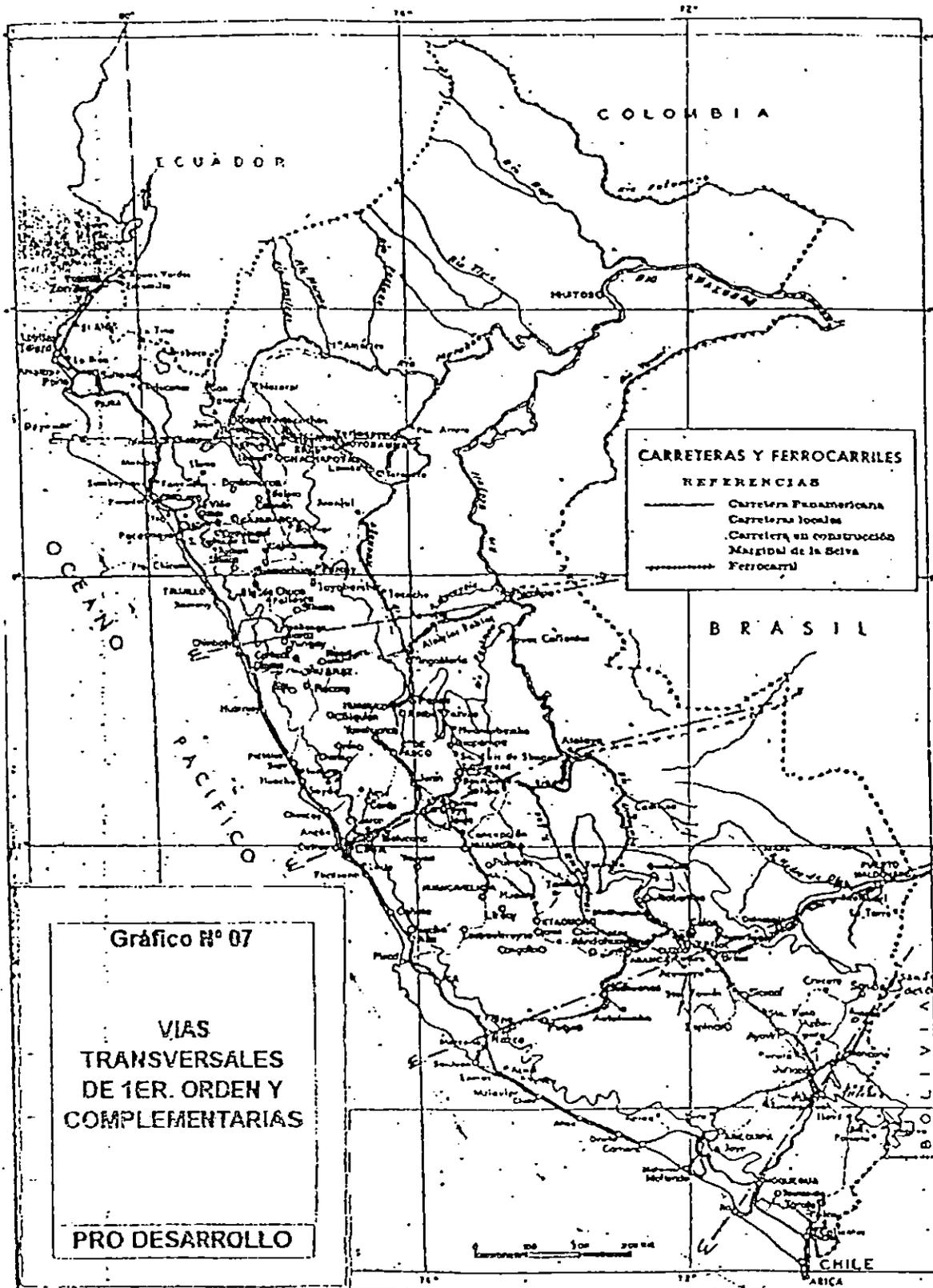
Longitud (mejoramiento)	942 km.
Costo promedio (afirmada)	US \$ 22,5 mil / km.
Inversión requerida	US \$ 21,2 millones
Ventas anuales promedio	US\$ 2,406 millones
Impuestos anuales (30%)	US \$ 722 millones
Puestos de Trabajo Minero	37 100 mil Familias

Nota: el mejoramiento es solo a nivel de afirmado, en los tramos necesarios para empalmar los principales proyectos de desarrollo minero con la red básica nacional que supuestamente de acuerdo al Plan del MTC, será asfaltada en su mayor porcentaje.

ESQUEMA INTEROCEANICO



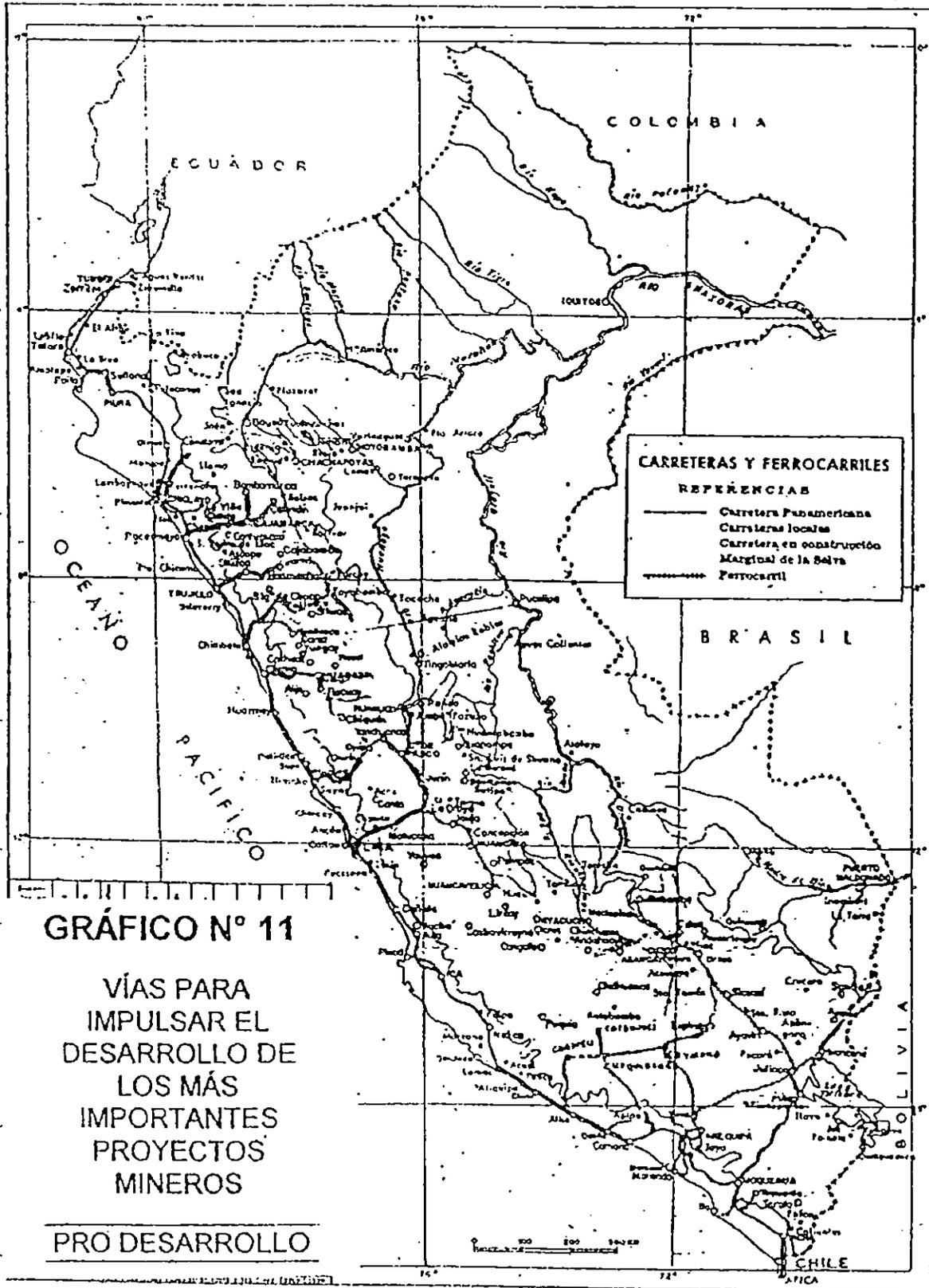
Vias de Comunicación



Vías de Comunicación



Vías de Comunicación



Vías de Comunicación



9. LA DIFUSIÓN DEL PROGRAMA VIAL

Plan de Acción

1. Forma didáctica, concreta y ágil de la presentación.
2. Reuniones previas de coordinación para concordar puntos de vista e incorporar nuevas vías o ajustar las presentadas, las reuniones de trabajo serían con:
 - Sociedad Nacional de Minería y Petróleo - SONAMINPET.
 - Sociedad Nacional de Exportadores - SNE.
 - Asociación de Empresarios Agrícolas - AEA.
 - Confederación de Instituciones Empresariales Privadas - CONFIEP.
3. Gran presentación Pública

LA GRAN PRESENTACIÓN PÚBLICA

Convocatoria : CONFIEP

Auspiciadores : CAPECO, SONAMINPET, SNE, AEA, CANATUR, SIN...

Lugar : Hotel El Olivar

Fecha : 21.11.96

Ponentes y Temas :

Inauguración : Presidente del Consejo de Ministros.

Invitados Especiales: Ministro de Transportes, Ministro a cargo de la Copri, Ministro de Economía, Parlamentarios, Autoridades, Periodistas, Gremios, Transportes, Presidente de la FIC.

10. PONENCIA DEL PERÚ

QUE FIIC ADOPTE LOS SIGUIENTES ACUERDOS:

1. ORGANIZAR EL CONSEJO INTERAMERICANO DE CAMPAÑA PRO-CAMINOS CON REPRESENTACION EN CADA PAÍS MIEMBRO, EN BASE A CADA CÁMARA DE CONSTRUCCION.
2. PROMOVER UNA CAMPAÑA INTERNACIONAL DE APOYO AL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA VIAL EN AMÉRICA.
3. APOYAR LAS CAMPAÑAS QUE CADA PAÍS ORGANICE EN SU ÁMBITO.

ROAD CAMPAING COUNCIL

Las Carreteras en el Reino Unido

Hasta 1955, el gasto del gobierno central en carreteras fue muy pequeño debido a que adoptó el punto de vista de que la economía nacional no podía soportarlo. El gasto en carreteras era un lujo, por lo cual debía ir a la cola. Mejorar las carreteras no era importante desde el punto de vista económico.

Los Grupos de Presión.

La campaña de presión sobre el Gobierno tomó una nueva forma organizada en marzo de 1955 cuando las doce organizaciones nacionales con un interés en el programa de expansión de carreteras formó el "Roads Campaign Council (RCC)". Integrado por :

1. Asociación de Transporte por Carretera

Dicha asociación tenía unos 18 000 miembros y era representante de los transportistas privados por carretera. Jugó un papel preeminente al apoyar la Ley de transportes de 1953 hasta el punto que esto la separó de la "British Road Services". Cuando pareció que esta política iba a ser abandonada, en 1955-1956, luchó fuertemente por su continuación, pero no tuvo éxito. Aparte de esta finalidad altamente política, dicha asociación ha representado necesariamente los puntos de vista de sus miembros sobre materias tales como imposición sobre el carburante, límite de treinta millas por hora para los grandes camiones, impuestos de venta sobre los "chasis" comerciales y cosas parecidas. Dentro de esta clase de materias se centra su interés por las carreteras.

2. Intereses del Transporte de Viajeros.

Existían tres organizaciones que representaban a todos los transportistas organizados fuera de la "British Transport Commission". Una, correspondía mayormente a los transportistas pequeños. Otra era el organismo que representaba principalmente las autoridades municipales de transporte (del cual casi todas son miembros). Su principal objetivo era salvaguardar las empresas municipales de transporte; por esta razón no siempre veía con buenos ojos las otras organizaciones, pero estaba de acuerdo con ellas en muchas materias, como por ejemplo, la reducción del impuesto sobre el carburante. La tercera organización tenía una clientela mucho más amplia que las otras dos, pues podían ser miembros de ella los transportistas municipales así como los privados, comprendía 66 compañías, 44 municipalidades y 190 contratistas, pero su Comité Parlamentario estaba financiado y dirigido únicamente por las grandes compañías. Esta amplia constitución hacía que fuera un cliente muy influyente en el Ministerio.

PRO DESARROLLO

3. La Asociación de Motoristas.

Existían cerca de cinco millones de motoristas y motociclistas privados en el país, de los cuales casi más de dos millones eran miembros de las tres asociaciones del motor; aunque la mayoría de las políticas que estas Asociaciones sustentaban, probablemente eran populares entre sus miembros (por ejemplo, en la reducción del impuesto), es dudoso que sus miembros se preocuparan mucho de ello. Las Asociaciones realizaron acuerdos sobre límites de velocidad, racionamiento de carburante, impuestos al motor, seguridad en las carreteras, contadores de aparcamiento e inspección obligatoria de vehículos. Sus intereses en la mejora de la carretera fueron de gran valor; ellas lucharon contra las restricciones del gasto impuestas en 1948 y promovieron un debate a favor de los préstamos a la carretera en la Cámara de los Lores, en 1953.

4. Los Abastecedores

Las cuatro Asociaciones de esta clase eran antiguas y muy influyentes. Por ejemplo, el Consejo de una de ellas tenía seis representantes de los constructores de bicicletas, seis de los fabricantes de motocicletas, seis de los fabricantes de accesorios, dos o tres de los fabricantes de neumáticos y tres de los de tractores. Las cuatro Asociaciones eran miembros del "Legal Council of the Society of Motor Manufacturers and Traders", que pasaba revista y daba consejos sobre las medidas legislativas que afectan a la industria y hacía las necesarias advertencias al gobierno.

5. La Federación de Carreteras Británicas.

Esta era una Federación de ciento diez organizaciones nacionales que representaban prácticamente todos los aspectos de la industria del transporte por carretera; los transportistas profesionales y los usuarios; los constructores de carreteras y las industrias que proveían de materias primas y maquinaria; fabricantes de vehículos y distribuidores y demás actividades relacionadas. Las dos funciones de la Federación eran la de actuar como Asociación protectora para los usuarios y dar publicidad a las necesidades de mejores carreteras.

La Campaña

La demanda de la "Campaigning Council", en 1956-1957, fue que debía ponerse en práctica un programa de carreteras de 750 millones de libras en el período que finalizaba en 1964; favorecía la financiación de este programa por medio de los préstamos a la carretera. Esencialmente, el programa tenía tres partes :

PRO DESARROLLO

a) La Federación Británica de Carreteras se usó para los cabildeos parlamentarios. Tenía considerable experiencia, un Consejero parlamentario y un Consejero de publicidad así como consejeros técnicos y legales. Conocía cómo se pedían resumir las publicaciones que se mandan a los miembros de la Cámara de los Comunes y a quiénes mandarlas. Tuvo éxito en llevar sus ideas ante la Hacienda por medio de una delegación formal, pero el punto de vista del Ministerio del Transporte fue descorazonador. La política hizo, sin embargo, una gran impresión en los escaños y el mayor éxito de la Federación Británica de Carreteras puede decirse que radicó aquí. El Boletín mensual era una fuente indispensable de estadísticas y noticias; la publicación anual "Basic Road Statistics" era otra fuente importante; preparó publicaciones especiales tales como las series "Roads Matter"; y publicó escuetos y vívidos comentarios sobre acuerdos ministeriales. Durante 1956 hubo no menos de diez debates parlamentarios sobre las condiciones de las carreteras; y la publicación anual de la Federación Británica de carreteras, lacónicamente comentó: "Se ha proporcionado una considerable información material a los miembros del Parlamento en todas las ocasiones que se creyó deseable en conexión con los debates". Bajo los auspicios de la RCC se tomaron dos o tres decisiones para aumentar la impresión hecha por la palabra escrita. En primer lugar se organizaron visitas de todos los partidos para ver las carreteras en el continente. En 1956, a veinticinco "MP", incluyendo miembros del partido laborista y del conservador, se les llevó a inspeccionar las nuevas carreteras de Holanda y Alemania; y en 1957, otro grupo de veintiún "MP" fue llevado a ver el sistema francés y belga. El próximo paso de la RCC fue, potencialmente, aun más importante. Se abrió camino en las filas de los "back-benchers" en un lado de la Cámara, donde, como se ha dicho, los Ministros y los que hacen sombra a los Ministros, se les podía poner en considerables apuros. En suma, un Grupo de Estudios sobre carreteras de todos los partidos se estableció en la Cámara de los Comunes en mayo de 1957. En julio de 1957, un miembro de la RCC expuso sus puntos de vista sobre los préstamos a las carreteras como método de financiación de un programa de autopistas.

Al mismo tiempo, la BRF ha incrementado la propaganda entre su público seleccionado: parcialmente, mediante conferencias, parcialmente, mediante campañas regionales y, parcialmente, mediante la circulación de letra impresa. Las publicaciones eran una especialidad de la BRF. Pero esta particular atención a la impresión y al formato estuvo acompañada de publicaciones en tiempo oportuno. Estas publicaciones fueron a un público seleccionado; del BRF's 1956 report: "a los lectores que tienen interés por las carreteras y que están en posesión de influir la opinión pública en forma general. Las listas incluyen Ministros seleccionados y altos funcionarios de sus departamentos, miembros apropiados de las dos cámaras del Parlamento, representantes locales de los mayores partidos políticos, universidades, centros de investigación, asociaciones de desarrollo industrial, prensa técnica nacional, provincial y comercial, y una amplia representación de la industria y del comercio".

PRO DESARROLLO

b) La campaña dirigida al público, realizada por "Aims of Industry", una agencia profesional, tuvo lugar en 1956. Se llamó "The Road Crusade". Se visitaron veinticuatro ciudades, una ciudad cada semana. La cruzada se anunció por medio de una diligencia (para simbolizar el hecho de que las carreteras británicas fueron construidas para diligencias y no habían sido mejoradas desde entonces). En el centro de la ciudad se hacía una exhibición: por todas partes cinco carrromatos de cine circulaban mostrando "The Great Hold-up" y "Carreteras del Mañana". Se tiraron miles de panfletos y por todas partes se recogieron firmas para ser llevadas al Parlamento. En setiembre se recogieron cientos de miles de personas habían visto las representaciones y medio millón de personas habían firmado la petición. "Aims of Industry", también hizo circular el órgano del movimiento. Esto es: el "High-way Times", un periódico burlesco que se publicaba tres veces al año, explotando todos los argumentos, y personalidades públicas de todos los partidos escribían sus puntos de vista particulares.

c) La aproximación a alto nivel se dejó a la "TUC" (Trade Union Congress) (pues el transporte por carretera empleaba a una doceava parte de la población laboral) y los mayores usuarios de la Federación de Industrias Británicas (que tenían cerca de un millón de camiones propios circulando por las carreteras). La BRF y "Aims of Industry" tenían influencia en el Parlamento y en la opinión pública, pero no a nivel ministerial. Este inconveniente fue superado por la "National Production Advisory Council" (NAPCI) que tenía representantes del "TUC" de las Asociaciones de Empresarios, y de las industrias nacionalizadas: sobre todo, el Canciller era su jefe, y los Ministros de los Departamentos relativos a Industria y Comercio también la asistían. La presión ejercida aquí tenía efecto al más alto nivel y sobre el Ministerio que cuenta, el de Hacienda; y venía de fuentes cuyos negocios son "negocios". Sea cual sea lo que cualquier ministro pueda pensar respecto a la propaganda de la RCC y de sus efectos sobre la Cámara no podían encogerse de hombros ante las representaciones de la NAPCI, si venían de ambos lados de la industria. En 1953, los representantes del TUC fueron los primeros en poner de relieve la materia, y al año siguiente fueron apoyados por los jefes de los Consejos regionales y por los representantes industriales. Tuvieron lugar, como resultado dos reuniones del Comité de Emergencia, con el Ministro de Transportes. Explicó sus propuestas para la expansión del programa, pero su auditorio le contestó que era inadecuado y no planificable. En febrero de 1955, le fue posible al nuevo Ministro anunciar un programa de expansión. Todavía los industriales y los Sindicatos han continuado quejándose -tanto, que la campaña de 1956 del TUC continuó con una resolución unánime.

En noviembre de 1956, ambas partes pidieron otro Comité de Emergencia, y en 1957 el programa de carreteras apareció de nuevo en abril, mayo y julio. Los representantes del TUC pusieron de relieve la tasa de accidentes en la carretera, y el estrangulamiento de la productividad industrial; los empresarios dirigieron su atención a las implicaciones del Mercado Común. El TUC presionó continuamente para el establecimiento de un estudio independiente sobre las necesidades de las carreteras y su programación. El Ministro replicó con las mismas palabras de sus predecesores -el Ministro sabía lo que se necesitaba, el problema era únicamente de recursos.

PRO DESARROLLO

Resultados

¿Ha sido efectiva la campaña? Uno no sabe lo que habría sucedido si no se hubiese realizado algún incremento en el gasto en carreteras era inevitable. De todas formas ha tenido éxito al promover el aumento de los gastos en carreteras de forma que ahora, cuando existe alguna cuestión de reducciones en la inversión, el Gobierno rápidamente dice que las carreteras no serán afectadas. De ser algo que nunca había empezado a causa de las necesidades de la economía, el gasto en carreteras se ha convertido en algo que no está sujeto a reducción a pesar de las necesidades de la economía. Esto fue un éxito de los grupos de presión.

(Tomado de Política Económica Contemporánea, E.S. Kirshen)

La opinión pública es más
fuerte que el poder legislativo, y
casi tan poderosa como los diez
mandamientos.

Charles D. Warner

PRO DESARROLLO