

Indicaciones de Contexto para el Seminario Iberoamericano de Concesiones

Los desafíos del crecimiento, la integración económica y social, la profundización de la democracia son temas comunes en la agenda de los países de América Latina.

Del mismo modo, compartimos, desde esta parte del mundo, con nuestros amigos europeos, los procesos de globalización de la economía, la apertura de mercado regionales e intercambio de bienes y servicios.

En ambos casos, a pesar de nuestras diferencias, los nuevos escenarios nos han obligado a desencadenar procesos de modernización y desregulación en la estructura del Estado, capaces, de poder enfrentar la doble tensión del desarrollo y de la apertura mundial.

En esta parte del mundo necesitamos todavía alcanzar la equidad y la justicia social. Necesitamos incorporar a millones de hombres y mujeres en los procesos de modernización de nuestras sociedades.

Para caminar hacia el futuro necesitamos invertir en las personas, fortalecer las capacidades de los gobiernos locales, avanzar con los procesos de transferencia de funciones y recursos a través de la descentralización administrativa. Darle instrumentos a nuestros jóvenes para que puedan incorporarse con éxito en los procesos de transformación de los mercados de trabajo.

Se precisan, por tanto, grandes reformas en la educación. Acciones que faciliten y dinamizen el tránsito a una mejor calidad de vida de los ciudadanos. A pesar del buen desempeño de nuestros indicadores, no somos países desarrollados.

Nos preocupa fuertemente la erradicación de la pobreza y la exclusión social. Mejorar los niveles de igualdad de derecho y oportunidades de la mujer en la sociedad. Incrementar la calidad de servicio en las áreas de la salud y la educación.

Se requiere, simultáneamente, invertir en la base material que posibilita nuestro desarrollo. Nuestros países, como en un momento España y Portugal, han atravesado fuertes procesos de ajuste de sus economías. A diferencia de ellos, nunca alcanzamos los privilegios del Estado de Bienestar, hoy también en reforma.

Nuestra experiencia fue más vertiginosa. Y las dimensiones y funciones del Estado se han visto reducidas en virtud de asegurar la estabilidad necesaria de la macroeconomía.

En muchos de nuestros países, la inversión pública se vió constraída no solo en sus capítulos sociales, sino también en las infraestructuras que soportan el ejercicio de la economía.

Hoy, crecemos. Sin embargo nuestros recursos aún son insuficientes para enfrentar, con premura y eficacia, nuestra tarea de entregar sostenibilidad a este proceso.

Nuestros países deben enfrentar creativamente estos desafíos. Nuestros esfuerzos se concentran en lograr diseñar políticas fiscales e instrumentos normativos, capaces de hacerse cargo de los nuevos requerimientos.

Para alcanzar los objetivos del desarrollo, es estratégico superar el concepto de un sector público que compite con el sector privado. Es árido y artificial el antagonismo Estado-Empresa, por tanto es necesario consolidar una nueva forma de relación entre ambos actores.

La política de concesiones se funda sobre una cultura de la cooperación. La nueva "partnership" no sustrae al Estado de su misión y su compromiso con el conjunto de la sociedad.

El sistema de concesiones facilita la acción redistributiva del Estado a través de la liberación de recursos hacia las áreas de inversión social.

Son justamente esas áreas, las que constituyen el motor del desarrollo, y son el pivote de la transformación social y económica que anhelamos.

La política de concesiones permite dotar de sostenibilidad a estos procesos, para mejorar su eficacia nuestro horizonte debe dibujarse más allá de nuestras fronteras.

Debemos aprender de los precursores, confrontar nuestras experiencias con quienes están en la misma senda, corregir nuestros errores y sacar provecho de nuestros aciertos.

Si la década del 70 en el Cono Sur se caracterizó por el advenimiento de regímenes militares, los años 80 se consolidaron como el regreso a la democracia. La transición trajo consigo un acercamiento entre el sector público y el privado, que no tiene precedentes. Y aunque en algunos países más que en otros, podemos decir con propiedad que hemos pasado de la cultura de la confrontación a la cultura de la cooperación.

Cultura es, en términos simples, la manera particular como hacemos las cosas.

Cultura de la confrontación es hacer las cosas con la impresión de quien está sentado al frente es mi enemigo.

Cultura de la cooperación es hacer las cosas con la impresión de quien está sentado al frente puede ser un buen socio.

Aparentemente los países del Cono Sur han aprendido que, en la medida que es posible pensar a largo plazo, es necesario desarrollar la cultura de la cooperación.

- **Antes** lo público se sentía amenazado por lo privado en tanto éste sólo intentaba tener ganancias de corto plazo en su relación con lo público.

- **Antes** lo privado intentaba tener ganancias de corto plazo en tanto desconfiaba de que lo público pudiese asegurar horizontes de largo plazo. Los privados criticaban al Estado por su rol de agente interventor. Era el enemigo que frenaba sus aspiraciones de manejar el mercado y la economía.

- **Hoy** lo público no se siente amenazado por lo privado en tanto es capaz de regular su actividad y éste le puede ayudar a sustentar sus objetivos públicos. El Estado ha reconocido que no es capaz de solucionar todos los problemas, ni los desafíos que implica el desarrollo, sino que necesita de la ayuda de los privados.

- **Hoy** lo privado prefiere obtener ganancias a largo plazo. El Estado pasa a ser el agente regulador, pero en términos positivos, es decir, establece un marco regulatorio y señales claras para facilitar la integración de los privados.

La Cultura de la cooperación es un nuevo modo de hacer las cosas que contribuye a tener una sociedad más humana, solidaria, enriquecida, equitativa, libre y por sobre todo integrada. Al decir cooperación no significa 'buena voluntad' de parte de los privados, ellos se involucran mientras sepan que obtendrán ganancias. Cooperación se refiere, más bien, a un acuerdo entre las dos partes en un mismo modelo económico, en que ambos tienen cabida y ganancias, y que permite que Estado y empresarios remen hacia el mismo lado.

Se trata de un fenómeno reciente, que en distintas etapas, se ha desarrollado en Latinoamérica junto con la transición democrática. Primero vino la inserción de los privados a través de las privatizaciones de las empresas estatales, fenómeno que en Chile se desarrolló durante el Régimen Militar, mientras que en Argentina ha sido implementado en plena democracia, durante el actual gobierno de Carlos Menem. En Uruguay ha sido un fenómeno menor, pero igual que en Chile, sucedió durante el autoritarismo; Paraguay, en cambio recién está dando los primeros pasos, pero al presidente Wasmosy le ha resultado una tarea difícil.

Si en Chile las privatizaciones fueron obra del autoritarismo, la cooperación entre privados y públicos viene con la democracia. Mientras la década de los 80 pertenece a las privatizaciones y está marcada por el ingreso en masa de los privados, que triunfan sobre el sector público, la década de los 90 es de ambos, que por primera vez dejan de luchar por el mismo territorio, para complementarse en un camino conjunto, donde cada uno encontró su espacio. Sin embargo, aún persisten las desconfianzas mutuas, especialmente de los privados hacia el Estado, al que todavía acusan de ser ineficiente, burocrático y demasiado grande.

Según Oscar Muñoz, doctor en economía e investigador de CIEPLAN, en América Latina, Chile lleva la delantera en cuanto a privatizaciones y cooperación entre públicos y privados. Pero en general, unos antes y otros después, todos los países buscan ampliar el alcance de las fuerzas del mercado y reducir el rol económico del Estado.

El Estado, alguna vez considerado la solución para las fallas del mercado y el estabilizador de los ciclos económicos, está siendo escrutado, si es que no abiertamente atacado, como la causa del problema que intentó resolver después de la crisis de 1920. Esa es la paradoja. De hecho, no ha habido tan vasta convocatoria a expandir el rol del mercado y reducir el del Estado desde los años 20. Se trata de un fenómeno internacional. Coaliciones socialistas de España y Francia 'descubriendo' los beneficios de la economía de libre mercado; la aceptación por parte de partidos populistas en Argentina y México de los méritos de la reforma económica de Pinochet y las coaliciones de derecha orientadas hacia una economía de libre mercado convertidas en fuerzas electorales importantes en Brasil, Chile y Perú, son todas manifestaciones de este fenómeno.

Según Héctor Schamis, doctor en ciencias políticas e investigador asociado de CIEPLAN, la incursión de los privados, y específicamente las privatizaciones, ha constituido una respuesta política de largo alcance por parte de fuerzas conservadoras destinada a resolver las consecuencias de la crisis de la economía liderada por la acción estatal y el keynesianismo. 'El quiebre del compromiso keynesiano fue paralelo al quiebre en el Cono Sur de este modelo, es decir, la crisis terminal del 'Estado de Compromiso' formado alrededor de coaliciones desarrollistas -o populistas- orientadas a la sustitución de importaciones'. -1-

Estado de Compromiso

La principal fórmula de gobernabilidad en el Cono Sur, iniciada en los años 30 y consolidada en la postSegunda Guerra Mundial, fue conocida como el 'Estado de Compromiso', la versión latinoamericana del Estado Bienestar europeo. Se caracterizaba por un creciente desarrollo de la maquinaria de bienestar, la activa participación del Estado en el monitoreo del nivel de la actividad económica y el reconocimiento de los derechos de los sindicatos para expresar sus demandas y participar en el proceso de diseño e implementación de políticas, todo lo que resultó en una significativa redistribución de ingresos. Aunque no se puede aplicar

a toda América Latina, sí fue el rasgo más sobresaliente de las economías políticas del Cono Sur. Estos programas sirvieron como herramienta para dos propósitos; la integración de las masas en el escenario político, y la implementación del proceso de industrialización por sustitución de importaciones como reemplazo del modelo de desarrollo basado en las exportaciones de productos primarios.

En los años 30 nuevas elites asumieron el poder con programas reformistas, orientados a imponer la transición del *laissez-faire* vigente a un estado intervencionista, que se hizo cargo de la estabilidad del mercado, así como del bienestar de la población. Además estas elites se preocuparon por la 'cuestión social', lo que dio como resultado un nuevo diseño institucional para las relaciones Estado-trabajadores y para el aparato estatal. Crearon incluso, las 'constituciones sociales', que incluían obligaciones por parte del Estado relacionadas con la evolución de la economía y con los derechos de la clase trabajadora. La actitud del estado hacia los trabajadores cambió, como dicen David y Ruth Collier, 'De la represión a la institucionalización y de la exclusión a la incorporación'. -2-

Ya en el año 1917, el primer estado de bienestar liberal de América Latina fue establecido en Uruguay, cuando un partido conservador -el Blanco- implementó una serie de reformas sociales, económicas y políticas de avanzada. En Argentina, la crisis internacional de los años 30, reveló la fragilidad de las coaliciones que sostenían el modelo de desarrollo orientado hacia la exportación. Las propias elites económicas reformaron las estructuras estatales creando un conjunto de agencias públicas dirigidas a la regulación del mercado y el aliento de la industrialización sustitutiva. En Chile, poco después de la depresión, el Estado se vio involucrado en la creación de instituciones dedicadas a intervenir en la economía. Por ejemplo la CORFO -Corporación de fomento- creada para promover la industrialización planificada y conducida por el Estado, derivó en un nuevo tipo de relación entre el gobierno y los empresarios, que con bastane

rapidez, mejoró el nivel de la actividad económica al mismo tiempo que redujo las tasas de desempleo. Aunque fue el Frente popular, una alianza de centro-izquierda, el que propuso su creación, su aprobación fue promulgada en el Parlamento, dominado entonces por la derecha.

A pesar de su inestable y contradictorio carácter, esta fórmula operó hasta los años 70. Sin embargo, en América Latina la misma estrategia de sustitución de importaciones, así como restricciones internacionales extremadamente críticas condujeron a cuellos de botella en la dinámica del desarrollo que crearon serios y recurrentes problemas de balanza de pagos, llevando a profundos conflictos sectoriales y crisis políticas.

El difícil contexto económico de los años 70, marcado por bajos índices de crecimiento, alta inflación y desempleo, erosionó la base social del modelo keynesiano. Los costos del estado bienestar se hicieron sentir y los grupos conservadores abandonaron el consenso sobre este modelo. Las clases medias rompieron su alianza con el sector laboral y la maquinaria para el compromiso social se transformó en objeto de conflicto político. -3-

El debate acerca de las políticas se rebrió y las nuevas coaliciones conservadoras impulsaron un paquete de medidas que proponían un retorno a una economía basada en el mercado, retirando al Estado de la administración de la actividad económica y, en etapas posteriores, incursionando hacia la privatización de empresas públicas. El nuevo *laissez-faire* combinó los argumentos capitalistas de mercado con las 'teorías de ingobernabilidad'. De acuerdo a estas últimas, los mecanismos de la democracia de masas impusieron demandas que excedieron la capacidad de respuesta del gobierno y las expectativas no cumplidas dañaron la estabilidad del gobierno. La solución fue expandir el campo de acción del mercado para resguardar al aparato estatal de estas demandas.

Las fuerzas conservadoras abandonaron las bases del keynesianismo y abrazaron modelos de desarrollo que proponían una expansión de la economía

de mercado. Así, la combinación del conservadurismo tradicional con los principios de la economía liberal forjaron la identidad de las fuerzas políticas de derecha que emergieron en América Latina. Resulta asombroso que en el año 1973 el gobierno de Pinochet combinara el militarismo tradicional latinoamericano con una militante Economía de Chicago para introducir en la sociedad chilena cambios estructurales más profundos que cualquier gobierno anterior.

En el Cono Sur, militares y tecnócratas buscaron deshacerse de la herencia desarrollista-corporativista implementando un programa de reestructuración económica para desmantelar el aparato de seguridad social y de intervención estatal, y así establecer un Estado mínimo alejándolo de su rol distributivo. Así, los regímenes militares de los años 70 abrieron el camino a un real quiebre entre el estado y la sociedad; un quiebre que bastaría por sí mismo para indicar el surgimiento de un tipo distintivo de régimen autoritario en América Latina; una versión militar del neoconservadurismo, que limitó la intervención del Estado y restauró el libre mercado.

Chile fue el ejemplo más evidente y el primero. En Argentina, en cambio, los militares no lograron imponer un cambio en el sistema. Su gran poder económico y sus intereses involucrados les impidió terminar con la tan extendida corrupción. La llegada de la democracia con Alfonsín fue un retroceso al antiguo sistema de estado corporativista y desarrollo hacia adentro, que terminó en una crisis de hiperinflación y estancamiento económico. A Menem no le quedó otra alternativa que modernizar al país e incorporar a los privados. Esto, a pesar de haber sido elegido como un presidente populista.

Público y privado, eterna contradicción

En teoría política, público y privado usualmente funcionan como términos contradictorios y mutuamente excluyentes. Constituyen una de las 'grandes dicotomías' de las ciencias sociales. Algunos autores han tratado de asegurar la supremacía de lo privado, otros, la predominancia de lo público. Por ejemplo, para

Hobbes, los súbditos tenían el derecho de hacer todo lo que el soberano no había prohibido. Para Locke, la inviolabilidad de la autonomía individual ante el poder público lo convierten, tal vez, en el más prominente teórico del liberalismo. Para esta postura la esfera privada se expande tanto como la esfera pública se contrae. Los que quieren priorizar lo público comparten un principio aristotélico básico; 'el todo está antes que las partes, y la persecución del interés individual no contribuye, *per se*, al bien común'. -4-

En la práctica los límites entre estas perspectivas polares no son tan claros, prueba de esto es que la sociedad está llena de instituciones que no son totalmente públicas ni enteramente privadas, sino una combinación de ambos.

A esto hemos llamado 'cultura de la cooperación'....

el caso chileno

El historiador chileno Mario Góngora afirma que 'el estado es la matriz de la nacionalidad chilena; la nación no existiría sin el estado, que la ha configurado a lo largo de los siglos XIX y XX. La finalidad del Estado es el bien común en todas sus dimensiones; defensa nacional, justicia, educación, salud, fomento de la economía, protección de las actividades culturales, etc...'.
'

Esta afirmación sintetiza muy bien lo que ha sido el desarrollo de la vida política y económica de Chile desde los orígenes de su vida independiente. Desde el Estado surgen las grandes iniciativas e innovaciones que van transformando la sociedad, así como los marcos institucionales que rigen las relaciones sociales y económicas. Aún en pleno auge del liberalismo a fines de ese siglo, el Estado es el centro de referencia para las decisiones del gran capital privado, para el emergente empresariado industrial y para las nuevas organizaciones *sindicales*.

Durante la década de la Gran Depresión surgen las nuevas organizaciones públicas, como la CORFO. Así se configuró el modelo de Estado interventor, bajo cuya institucionalidad se llevó a cabo la transformación de una economía primario-exportadora a una economía en proceso de industrialización mediante la

sustitución de importaciones. Frente a la crisis de los 30 y ante las demandas sociales que surgían desde diversos ámbitos, el Estado asumió directamente la responsabilidad de la creación de nuevas fuentes de producción, empleo y riqueza.

Este estado interventor se extendió por un período de medio siglo, desde los años 20 hasta los años 70. La crisis democrática de 1973 y el golpe militar de ese año le pusieron fin, dando inicio a la búsqueda de nuevas fórmulas de organización económica. Bajo el liderazgo del régimen militar y con la fuerza de su autoritarismo se impuso la economía neoliberal.

Desde entonces, las funciones clásicas del Estado empresario han sido cuestionadas y reemplazadas, en un proceso que ha ganado cada vez más aceptación. La gran mayoría de las empresas públicas han sido privatizadas, se ha sustituido el proteccionismo comercial selectivo tutelado por el Estado, por una política de apertura comercial sin subsidios y con reglas uniformes; el centralismo financiero ha dado paso a un mercado de capitales de base privada, la seguridad social estatal ha sido transferida a un sistema de administración privada. El mercado como sistema de organización económica se ha constituido en el mecanismo central de decisiones económicas. El empresario, libre de trabas y restricciones, aparece como el agente modernizador por excelencia. El Estado sólo debe garantizar el ambiente adecuado basado en la ley, el orden, la propiedad y la estabilidad. El objetivo inmediato del neoliberalismo es el repliegue del Estado a las funciones mínimas y el objetivo último es lograr la primacía del sector privado y estructurar una sociedad de mercado.

Estos cambios se combinan con una transformación cultural. En lo positivo, el viejo espíritu clientelista frente al Estado tiende a dar lugar a una mentalidad más independiente y autónoma para la toma de decisiones y la formulación de iniciativas. En lo negativo, el espíritu de servicio público, que fue una constante a través de muchas generaciones, tiende a ser superado por un individualismo orientado al logro del prestigio, del dinero o del poder.

contaminación del aire y la congestión de las vías las han tenido que pagar todos los habitantes de la ciudad de Santiago, sin mencionar el sobredimensionamiento del parque vehicular y la inversión ociosa que ella ha provocado'. -5-

Las nuevas autoridades no pretendieron revivir el modelo del Estado empresario, pero tampoco ignoran que por sí solos los mercados no son suficientes para desarrollar una economía eficiente y dinámica. En cuanto se trata de acuerdos voluntarios entre agentes que desean transar bienes o servicios, los mercados suponen reglas claras y normas de conducta amparadas por la institucionalidad, la tradición y las leyes. Sin embargo, la expansión del sistema de mercado requiere también un desarrollo de la institucionalidad, la que debe reflejar los criterios últimos que la sociedad se impone a través de sus procesos democráticos. Construir esa institucionalidad es tarea del Estado. Este deja de ser empresario para transformarse en regulador o constructor de la institucionalidad. No pierde su papel protagónico en la conducción de la economía, pero sí cambia su modo de actuar. En la fase del empresario, era un agente más que competía, a menudo en condiciones más favorables, con el sector privado. Actuaba de juez y parte. Como regulador, reduce sustancialmente su papel de agente y desarrolla una coordinación de las instituciones dentro de las cuales se enmarcan los mercados y los agentes privados. Esta función del Estado y la institucionalidad que de ahí surge, son las condiciones para que el sector privado pueda actuar eficientemente en el proceso productivo y con perspectiva de largo plazo.

Para llegar a la actual cultura de la cooperación, la relación entre el gobierno y empresarios ha pasado por distintas fases; de desconfianza; de acercamiento y desencanto; y de optimismo y expansión. El desafío para el gobierno era neutralizar la desconfianza de los empresarios pero al mismo tiempo, desarrollar una economía más coherente con la equidad social, para lo que proponía la reforma tributaria que aumentaría los recursos del estado para el gasto social; y la reforma a la legislación laboral con el fin de reconocer ciertos derechos básicos a

los trabajadores que fueron ignorados en la legislación anterior.

Este mismo programa presentado por la Concertación provocó desconfianza entre los empresarios. Este grupo se sintió plenamente reivindicado por el régimen militar que con sus reformas e ideología les entregó el protagonismo económico. La derrota de 1988 despertó los viejos temores frente al posible retorno del Estado interventor. Ante la división de la derecha política, los empresarios se hicieron defensores de su propia causa y decidieron distanciarse tanto del régimen de Pinochet como de la derecha política para concentrarse en la defensa del modelo económico de mercado abierto.

Por otra parte, ante el inminente triunfo de la Concertación, la mayor agrupación empresarial del país comenzó a trabajar conjuntamente con los economistas de la Concertación para debatir las nuevas políticas económicas. A esto contribuyó la evolución ideológica que experimentaron los dirigentes políticos de la coalición ganadora que ante el triunfo electoral y los signos positivos de la economía optaron por matizar las críticas del pasado al modelo de mercado, reconocer los aspectos positivos de la estructura económica vigente y sobre todo reconocer la importancia de la propiedad privada y de los empresarios en el desarrollo.

Para los economistas de la Concertación estaba claro que sin un compromiso real de los empresarios con la inversión y el desarrollo no habría posibilidad de una política económica exitosa. Para los empresarios también estaba claro que sin un entendimiento con los políticos de la Concertación no habría ninguna garantía de permanencia de la nueva institucionalidad económica. Se necesitaban mutuamente..... se asociaron. Nació así, la cultura de la cooperación entre el Estado y los empresarios, lo público y lo privado.

Una vez establecido un marco de confianza entre ambos grupos, las organizaciones empresariales centraron su atención en las políticas específicas que se comenzaron a aplicar y con las que no estuvieron de acuerdo; reforma tributaria, reforma laboral y aplicación del ajuste macroeconómico. Cuando la

coyuntura del ajuste comenzó a normalizarse, a fines de 1990, y se reactivó el ritmo de crecimiento de la producción, el sector empresarial empezó a recuperar el optimismo. Los grandes proyectos de inversión continuaron realizándose y la inversión extranjera aumentó incluso en relación a los años anteriores. La evolución de los principales indicadores económicos y en particular la combiación de una aceleración del crecimiento, fuerte aumento del ahorro nacional y de la inversión, disminución de la inflación y del desempleo devolvieron a los empresarios la confianza en la política económica y sus autoridades. La reforma tributaria y laboral pasaron a segundo plano y surgieron nuevos temas como los acuerdos internacionales, los programas de inversión en infraestructura y los nuevos proyectos educacionales, que han creado oportunidades de cooperación. El gobierno ha llamado a los privados a participar y ellos han tenido una respuesta positiva.

En este nuevo escenario, el Estado deja la función empresarial y asume la tarea regulatoria, no en el sentido intervencionista, sino en la transmisión de señales eficaces a los agentes individuales y en el perfeccionamiento de las instituciones que enmarquen su conducta. El Estado es menos un agente económico directo y más constructor de institucionalidad, es decir, del espacio público en el cual los agentes privados asumen responsabilidades porque la privatización de las decisiones no significa que los efectos que se generan sean del exclusivo dominio privado. Hay efectos sobre el resto de la sociedad, sobre otros agentes y otros actores, ante los cuales se asume responsabilidad. En este sentido las decisiones privadas tomadas con referencia al mercado tienen una dimensión pública.

Aquí está la clave de por qué las tendencias a la liberalización de mercados y a la privatización no significan ni la exclusión del Estado ni la disminución de su importancia como ente rector del bien común. En el modelo interventor de la postguerra el Estado desempeñó simultáneamente el rol de regulador del bien común y rol de agente directo de decisiones económicas y actor social. En el

modelo del estado neoliberal de los 70 se replegó de sus funciones agenciales. En el estado que emerge al siglo XXI la tendencia es descentralizar las funciones agenciales, en la medida que más y más agentes individuales demuestren su capacidad de desempeñarlas, como por ejemplo, la construcción y gestión de obras públicas mediante licitaciones y cobro de peajes. Mientras tanto, el Estado entrega señales hacia los agentes privados y públicos, a fin de que orienten sus iniciativas dentro de la institucionalidad y los valores aceptados socialmente y asuman la responsabilidad de dar cuenta social de sus decisiones. Esto significa una ampliación del ámbito de lo público en un sistema económico en que el mercado desempeña un papel más relevante y abarca un mayor número de decisiones.

Concesiones, un ejemplo de cooperación

La cultura de la cooperación ya está dando sus frutos. En Chile, el sector privado nacional e internacional ha mostrado alto interés en participar en el financiamiento de obras de infraestructura a través del sistema de concesiones, que comenzó el año 1990 y ha sido perfeccionado en los últimos dos años.

El marco legal de concesiones tiene las siguientes características;

- es de aplicación amplia para cualquier tipo de obra pública; viales, portuarias, aeroportuarias...
- genera un régimen normativo de derecho público y de derecho privado en las obligaciones y derechos contractuales entre el Estado y el concesionario.
- somete todo contrato al sistema de licitación pública
- es un sistema abierto a los proyectos de iniciativa privada con claros incentivos para ello.
- establece sistemas de garantías para los financistas.
- la fiscalización del contrato de concesión por parte del Estado se hace a través de inspectores fiscales.

Con estas normas, el gobierno persigue reducir el déficit de infraestructura;

atender una alta y creciente demanda por infraestructura de uso público; utilizar financiamiento privado para los proyectos públicos; priorizar el uso del presupuesto de inversión fiscal para los proyectos carentes de rentabilidad privada; lograr mayores grados de eficiencia y calidad en la prestación del servicio; generar una alternativa de inversión para el sector privado que evite la expansión del gasto fiscal, generar incentivos para la rápida puesta en servicio de las obras y controles para su adecuada construcción.

Sin embargo existe una serie de proyectos con altas tasas de rentabilidad social que no representan un negocio atractivo para el sector privado. Se trata de obras de riego, caletas pesqueras, caminos comunales, agua potable rural, pequeños aeródromos y pasarelas para cruzar ríos o carreteras. Tampoco es atractivo para el área privada la inversión en corredores internacionales que ha decidido impulsar el gobierno para integrar al país al resto del mundo y aprovechar las oportunidades de desarrollo que ofrece la ubicación de Chile en la cuenca del Pacífico.

Por ello, durante 1996-2000 el Ministerio de Obras Públicas invertirá cerca de 4.500 millones de dólares en presupuesto sectorial y 4.300 millones de dólares a través del sistema de concesiones en carreteras, obras urbanas y aeropuertos.

Esta complementación entre inversión privada e inversión pública es indispensable para que la infraestructura deje de ser un cuello de botella y se transforme en oportunidades de un desarrollo equitativo y equilibrado para el país.

Un elemento fundamental de la política de concesiones es el referido a la maximización de la rentabilidad social de los recursos del Estado. Gracias a la participación de los privados, el Estado está destinando prioritariamente los recursos disponibles para invertir en aquellos sectores en que existen proyectos de alta rentabilidad social, como son salud, educación, superación de la pobreza, que son urgentes y no sustituibles por las inversiones privadas.

Los caminos son un ejemplo concreto. De los 80 mil kilómetros de caminos que tiene Chile, sólo 12 mil están pavimentados. Para cubrir las proyecciones de

demanda más conservadoras es necesario mejorar alrededor de 10 mil kilómetros más de aquí al año 2000. Los recursos necesarios para esta tarea se calculan en 6 mil millones de dólares. De éstos, alrededor de 1.500 millones de dólares provendrán del Estado si el presupuesto fiscal se mantiene al ritmo de crecimiento actual -9,4 por ciento para el 97-. El sector privado aportará, a través del sistema de concesiones viales, otros 3.300 millones de dólares. El déficit de 1200 millones deberá ser abordado a través de la ampliación del programa de concesiones y un mayor aumento del presupuesto fiscal.

Para 1997, en total, se invertirán 98.519 millones de pesos en mejorar la situación de las carreteras, puertos y aeropuertos de interés nacional, a lo que se sumará una inversión privada a través del sistema de concesiones de 452.186 millones de pesos. En el caso de la ruta 5, el tramo entre La Serena y Puerto Montt recibirá una inversión de más de 300 mil millones de pesos. De ellos, 278 mil provendrán del sector privado a través del sistema de concesiones. Los recursos que destinará el Estado -30.687 millones de pesos- serán utilizados en obras urgentes como la ampliación de la carretera entre Puerto Montt y Puerto Varas, las reposiciones de tramos en mal estado y estudios indispensables para definir las obras a concesionar. Además en los tramos no contemplados en las concesiones - La Serena-Arica y Puerto Montt-Quellón- el gobierno invertirá otros 10.141 millones de pesos en distintas obras.

'El hecho de que los privados gasten en los terminales aéreos grandes permite que el ministerio se preocupe de los proyectos que no son rentables para los privados, como los pequeños aeródromos'. -6- Las palabras del Ministerio de Obras Públicas, sobre el presupuesto para 1997, reflejan fielmente la cultura de la cooperación entre públicos y privados... Y efectivamente mientras en 1996 el Estado invirtió 861 millones de pesos en pequeños aeródromos, durante 1997 invertirá 1.868 millones de pesos.

Aeropuertos, un espacio público y privado

Chile ha venido creciendo a una tasa promedio en torno al siete por ciento anual, y la infraestructura del país se ha mantenido en niveles que no corresponden a las necesidades de nuestro crecimiento económico. Incluso en algunos casos como el ferrocarril, se deterioró en forma significativa. En el caso particular de los aeropuertos, el crecimiento real del sector ha superado con creces los pronósticos más optimistas en términos del flujo de pasajeros y de carga. El mejor ejemplo de ello es el Aeropuerto Arturo Merino Benítez en Santiago. Cuando se construyó el nuevo terminal, puesto en servicio el año 1994, se esperaba un tráfico internacional de tres millones de pasajeros para el año 2000, proyección que se está alcanzando actualmente, a fines de 1996. Entre 1989 y 1995 el transporte internacional creció un 133 por ciento y un 147 por ciento en los vuelos nacionales. En los últimos diez años el número de pasajeros movilizadas por los aeródromos se ha triplicado, en tanto que el volumen de carga transferida se ha quintuplicado. En fin, cualquiera sean las cifras que se utilicen, la conclusión siempre es la misma; se requiere con urgencia una nueva y moderna política aeroportuaria que ofrezca más y mejores servicios. Para concretar estas aspiraciones se necesita de la ayuda de los privados.

La nueva política aeroportuaria apunta a consolidar las funciones de la Dirección General de Aeronáutica Civil como regulador del sector y operador del sistema de navegación y control de tráfico aéreo. Y, por otro lado, entregar la operación y compromisos de inversión aeroportuaria al sector privado, en aquellos aeropuertos con movimiento comercial.

En la actualidad existen 4 ítems donde es posible invertir;

- pistas
- seguridad aérea
- edificios terminales
- accesos a los aeropuertos

De estos rubros, las concesiones serán orientadas a la construcción de los edificios terminales de pasajeros y carga, complementando cada concesión con los servicios comerciales no aeronáuticos, como los restaurantes, hoteles, etc....

El sistema ya está en marcha. El Gobierno de Chile ha otorgado por concesiones aeroportuarias en;

- terminales de pasajeros y carga Aeropuerto Diego Aracena de Iquique
- terminal de pasajeros Aeropuerto El Tepual de Puerto Montt

Complementando las anteriores, el Programa de concesiones aeroportuarias durante el año 1997 contempla los siguientes llamados a licitación;

- ampliación del terminal de pasajeros del Aeropuerto Internacional
- nuevo terminal de carga en el terminal de Santiago
- nuevo terminal de pasajeros en Calama, La Serena y Concepción.

En el caso de los aeropuertos el Estado invertirá más de 5 mil millones de pesos en 1997, mientras la inversión privada alcanzará 9.793 millones de pesos en terminales de carga y pasajeros. -7-

Sin embargo no todo puede ser traspasado a los privados. La política aeroportuaria racional y coherente debe separar la prestación de servicios aeroportuarios de aquellas obras técnicas relativas a la ayuda y protección aérea, control de tránsito, seguridad de la navegación aérea, fiscalización y de control. Siguiendo este criterio, la administración de los servicios comerciales aeroportuarios será entregada en concesión a los privados, mientras las funciones técnicas aeronáuticas y la responsabilidad en el área del aeropuerto, deberán permanecer en manos de la DGAC. Esto asegura los niveles de seguridad y confiabilidad que requieren los sistemas modernos de aeronavegación.

La política aeroportuaria busca la colaboración y participación decidida del sector privado tanto en la inversión como la gestión de las obras. Las inversiones en edificación aeroportuaria destinadas en su mayoría a actividades de carácter privado, debieran ser llevadas a cabo por los operadores aeroportuarios por

medio de concesiones. Esta política permitirá liberar recursos fiscales para ser empleados en áreas socialmente más prioritarias. Y en concreto permitirá cubrir las necesidades de transporte aéreo entre puntos de menor densidad donde las necesidades de transporte rápido y eficiente están igualmente presentes, pero no son atractivas para los privados.

Con esta idea en 1990 se desarrolló un plan de acción aeroportuaria, en que la inversión proveniente de las concesiones, se destinará al mejoramiento de terminales de pasajeros y a la gestión de los servicios aeroportuarios, como a la infraestructura de carga. Por ejemplo el Aeropuerto internacional de Santiago tendrá una inversión de aproximadamente 100 millones de dólares, financiada con aportes privados por concesionar.

De esta manera, la inversión estimada en infraestructura aeroportuaria para el período 1996-2000 se calcula en alrededor de 150 millones de dólares, que provendrán en su gran mayoría de aportes privados.

el caso argentino

Los argentinos tenían la esperanza de que la transición desde el autoritarismo a la democracia significaría el paso a la modernización. Con esa idea asumió Raúl Alfonsín y el Partido Radical en 1983, pretendía reconciliar democratización con rápido desarrollo y justicia social. Pero el optimismo duró poco, uno tras otro fracasaron los planes de estabilización y finalmente, un catastrófico colapso económico dio el triunfo al peronista Carlos Menem en mayo de 1989.

La severa crisis económica y financiera de la transición dejó pie para una década de inestabilidad macroeconómica. El estancamiento afectó a todos los sectores, pero el más afectado fue el de la industria manufacturera que bajó sus exportaciones en un 20 por ciento durante la década de los 80. A esto se agregó la reducción del Producto Interno Bruto desde 20 por ciento en 1979 hasta 10 por ciento en 1990.

La estatización de la deuda externa del sector privado realizado en el régimen militar, dejó al Banco Central la obligación de pagar el 90 por ciento del total de la deuda. Todo esto provocó un desequilibrio fiscal. El ajuste de las estructuras externas y las exigencias de la competitividad de las exportaciones argentinas forzaron a frecuentes devaluaciones de la moneda, lo que llevó no sólo a altos niveles de inflación, sino también a rápidas fluctuaciones en el ingreso real de las diferentes clases de la población argentina.

La diferencia con el caso chileno es que aquí la implantación de la economía de mercado tuvo lugar durante el régimen militar, en que Pinochet anuló el poder de los sindicatos, evitando así una oposición a los altos costos sociales que debió enfrentar la clase trabajadora. En Argentina, el cambio se hizo en democracia y con una Central de Trabajadores -CGT- que tiene mucha fuerza. Para dejarlos contentos, el gobierno optó por la inflación, y no por los costos sociales asociados al nuevo modelo.

Menem asumió la presidencia en medio de una hiperinflación; desde agosto de 1988 hasta julio de 1989 había alcanzado un 3.610 por ciento. Una vez en el poder, se dio cuenta de que con políticas populistas la crisis se agudizaría, así es que contrario a lo que todos esperaban, respondió con una política neoliberal, reformas de libre mercado diseñadas para reestructurar radicalmente la colapsada economía argentina.

Los postulados estatistas defendidos por el peronismo desde la década del 40 quedaron abandonados en los discursos preelectorales. En lugar de llamar a las masas, Menem acudió a los empresarios, que se han transformado en sus principales aliados.

Los primeros dos años y medio de la 'Revolución Productiva' fueron una sucesión de políticas cambiarias con tentativas y errores, incluyendo más de una docena de planes económicos. Después de un pequeño interludio de estabilidad, cayó de nuevo en un segundo round de hiperinflación y una costosa 'hiper-recesión'. Finalmente las reformas estructurales terminaron por imponer las

orientaciones del mercado. Una relativa estabilidad de precios y declaraciones eufóricas sobre un inminente 'milagro económico' llevaron a una inesperada victoria de los peronistas en las elecciones parlamentarias y de gobernadores de 1991.

Comenzaba la reconstrucción del capitalismo argentino. Y la primera señal de este cambio fue la designación de su gabinete. Todos los dogmas peronistas y las promesas populistas para una 'salariazó', hechas por Menem durante su campaña presidencial, se volvieron aparentes cuando dio a conocer los nombres de sus colaboradores. Con la elección de Miguel Roig como ministro de economía, demostró que su intención era congeniar las políticas con los intereses del empresariado. Había sido vice-presidente de *Bunge and Born*, la multinacional más grande de Argentina, un símbolo del capitalismo 'vendepatria' para todos los peronistas y el pueblo. -8-

El programa actual de gobierno implica un drástico cambio de la participación del Estado en las actividades productivas. Basado en un esquema de privatizaciones y concesiones de áreas que tradicionalmente se han encontrado en la esfera estatal, el plan 1992-1994 intenta promover la eficiencia económica, ampliar el papel del sector privado y reducir la deuda externa.

La razón profunda del programa de reforma ha sido el fracaso del sector público en promover el crecimiento económico a través de su gestión monopólica en áreas de infraestructura. La falta de competencia, el peso de regulaciones, la influencia excesiva en las empresas de sus proveedores y sindicatos, la carencia de incentivos adecuados en el aparato burocrático y la ausencia marcada de criterios de rentabilidad. Ante este escenario el programa de reformas apunta a recuperar la capacidad de producción de servicios de infraestructura, transfiriendo la responsabilidad al sector privado.

Sin duda el proceso de Argentina es posterior al chileno, sin embargo es más radical y abarca una gama más amplia de sectores; la producción de gas, el sector de las telecomunicaciones -privatizado en 1990- el sector eléctrico, el transporte

ferroviario de cargas y pasajeros y los subterráneos, vialidad, puertos y sanitarias. Incluso hay algunas voces que sostienen que si bien Chile fue el pionero en lo que a privatizaciones se refiere, ya se ha quedado atrás. La comparación es con respecto a Argentina y específicamente con el petróleo, ya que los argentinos privatizaron los Yacimientos Petrolíferos Federales -YPF- el equivalente a la ENAP chilena, que aún sigue en manos del Estado.

Para entender el proceso impulsado por Menem hay que tomar en cuenta los últimos veinte años, en que la economía Argentina ha dado constantes muestras de deterioro, con signos de estancamiento y un retroceso del producto y del consumo real, medidos en términos per cápita; baja productividad global y baja tasa de crecimiento global de la economía, dificultad financiera del sector público para atender sus costos crecientes, tendencia al deterioro del tipo de cambio real de la economía en el largo plazo, reasignación del trabajo hacia los sectores menos productivos, presión tributaria superior a la necesaria, tendencia a la sustitución de actividades formales por actividades informales, debido al costo creciente del sector regresivo. Y esto es sólo una parte.... una estrategia posible es el cambio de la gestión pública por mecanismos propios de los mercados.

En noviembre de 1990, el gobierno privatizó los servicios de telecomunicaciones, mediante el traspaso al sector privado del 60 por ciento de las acciones de la ex ENTEL y con el mismo, el total manejo empresarial por parte de las operadoras elegidas; TELEFONICA DE ESPAÑA para la región sur y STET de Italia conjuntamente con FRANCE TELECOM de Francia en la región norte.

Las nuevas empresas se pasan a llamar a Telefónica de Argentina y Telecom respectivamente. Fue la primera privatización exitosa de la actual administración. A partir de entonces, la historia de las telecomunicaciones de la Argentina cambió definitivamente de rumbo. Al concretarse la privatización, la ex ENTEL entregaba un sistema de comunicaciones abandonado, en condiciones de servicio tan bajo que no reconoce antecedentes en toda la historia de la empresa. En el lapso 1970-1980 el número de líneas instaladas ascendió a siete por cada 100

habitantes. En la década siguiente se aceleran las inversiones pero no de forma racional. El promedio de instalación de líneas se elevó al doble y a fines de 1991 existían 11 por cada cien habitantes.

Las concesiones implican la exclusividad para cada licenciatuara en su zona respectiva, por un período de siete años a partir de la fecha de transferencia, bajo la condición de que sean cumplidas metas obligatorias para cada año -porcentaje de llamadas completadas, porcentaje de servicios de operador contestado en diez segundos, número de fallas informadas por cada 100 líneas, número mínimo de líneas instaladas- la extensión de la exclusividad por un período adicional de tres años está sujeta a restricciones cuantitativas más fuertes. Finalmente, vencido el período de exclusividad se podrán otorgar licencias mediante concurso público para prestar el servicio telefónico básico. Los actuales niveles tarifarios permiten asegurar suficientes recursos para la expansión del servicio.

Con relación a la demanda, es de observar que en el período 1970-1991 la cantidad de líneas por habitante se expandió a una tasa superior al crecimiento del ingreso per cápita. Sin embargo, cabe destacar que los cambios tecnológicos en el sector harán perder importancia a las líneas telefónicas tradicionales como negocio principal, enfatizando el rol de nuevos servicios como la telefonía celular móvil y la microcelular o PCN, así como un creciente transporte de información en términos de datos e imágenes, cada vez a mayor velocidad.

Las inversiones previstas para el período 1992-2000 totalizan unos 9.600 millones de pesos, con una cifra media anual de 1.068 millones, un 78 por ciento superior al gasto anual de la década precedente. La participación en el PBI de la inversión en el sector se elevará del 0,39 por ciento, promedio del período 1970-91, a un 0,68 por ciento.

Las metas previstas para el año 2000 para la eficiencia en las llamadas, 94 por ciento para locales y 90 por ciento para interurbanas, son valores aceptados internacionalmente y posibles de lograr antes de lo previsto. Al cabo de un año de gestión privada, las licenciatarias ya podían mostrar algunos logros

importantes. Sin embargo, la opinión generalizada entre los usuarios está aún muy lejos de ser razonablemente satisfactoria. El trabajo necesario para recuperar la calidad adecuada incluye la renovación de equipos y redes obsoletas, lo cual representa un esfuerzo extraordinario durante no menos de 4 ó 5 años. Recién entonces se podrá hablar de una red madura en crecimiento normal, con cuotas de expansión y renovación acordes con el crecimiento de la economía general del país y el avance tecnológico en materia de telecomunicaciones.

concesiones viales

A diferencia de Chile, en Argentina privatizaciones y concesiones se aplicaron juntas. El gobierno de Menem aplicó el sistema de concesiones, donde se combina el sector privado con lo público. Al igual que en nuestro país, un ejemplo del sistema, lo encarna el transporte carretero.

Una de las características del transporte carretero es la independencia entre propiedad y mantenimiento de infraestructura -red vial- y la propiedad y utilización de los vehículos que circulan por ella. En el caso de las concesiones los privados invierten en la construcción y mantenimiento de rutas, caminos y obras complementarias.

Tarea bastante importante si consideramos que la red vial de Argentina tiene un poco más de 200 mil kilómetros. Está compuesta por el sistema troncal de caminos que incluye a los que vinculan las provincias y capitales entre sí, las ciudades importantes, puertos y aeropuertos principales y los de vinculación internacional y entre rutas troncales. Esta condición hace que la red nacional sea el principal soporte del transporte interurbano e internacional de pasajeros y cargas.

La red vial nacional evolucionó en longitud de caminos pavimentados hasta la década de los setenta acompañando la evolución del transporte de pasajeros y cargas por automotor. A partir de ese momento la pavimentación de nuevos caminos se estabiliza incrementándose la longitud pavimentada sólo en un 15 por

ciento entre 1975 y 1990. Paralelamente la longitud total de la red sufre sucesivas reducciones en las décadas de los 70 y los 80. Los casos de saturación y necesidades de ampliación se concentran en las cercanías de los centros urbanos de importancia, como Buenos Aires y algunos corredores específicos, como la ruta 9 entre Córdoba y la capital federal. Algunos de estos requerimientos han sido atendidos y otros están pendientes, pero cabe señalar la lentitud, la falta de continuidad y criterios de priorización que han regido la realización de las obras nuevas. -9-

Además del señalado, el problema históricamente crítico ha sido el mal estado de la red, que ha llegado en 1990 a tener al 75 por ciento en condiciones malas y regulares. En este resultado ha tenido incidencia el modelo de gestión aplicado por la Dirección Nacional de Vialidad, que hasta 1990 consistía en la contratación con el sector privado de la realización de obras nuevas, mantenimiento y mejoramiento, quedando a cargo de la administración. Este sistema ha resultado ser ineficiente e ineficaz. Hay incumplimiento de contrato, modificaciones de la obra, renegociaciones, ampliaciones de plazos, mayores costos. Paralelamente Vialidad Nacional debía hacerse cargo de tareas de monitoreo e intervenciones de rutina en una red extensa, cometido al que no ha podido atender provocando un deterioro creciente.

En síntesis, la oferta de infraestructura vial para la circulación del transporte automotor puede considerarse, adecuada en cuanto a extensión, distribución geográfica y capacidad presentada, pero muy deteriorada.

La utilización de la red vial no es cobrada en forma directa a los usuarios. Se han implantado diferentes sistemas, el más reciente es el impuesto que se paga para los combustibles, en vigencia desde el 1 de enero de 1991. Pero a menos que haya un incremento significativo en este impuesto o aportes del Tesoro, las necesidades viales deberán contar con financiamiento adicional.

Ese fue el diagnóstico del presidente Menem. En 1989 declara en estado de emergencia económica la prestación de servicios públicos y elabora una

reformulación del rol del estado que en ámbito carretero, prevé la concesión al sector privado de la reparación y mantenimiento de la red primaria nacional y obras especiales. En virtud de la normativa se concesionan en una primera etapa, 9.980 km pavimentados de la Red Nacional con volúmenes de tránsito superiores a los 2000-2500 vehículos por día. Para recuperar la inversión se aplica el peaje, que en un principio se fijó en una tarifa de 1,5 dólares cada 100 km, a los automóviles particulares.

Posteriormente a la adjudicación de los corredores y a partir de cuestionamientos al sistema y su implementación, el Gobierno Nacional suspendió el cobro de peaje y renegoció los contratos a partir, básicamente, de una reducción de la tarifa a los usuarios, -que se fija en 1 dólar por cada 100 km, en marzo de 1991- y un monto de subsidio del orden de los 57 millones de dólares por año a distribuir por el Estado a los concesionarios. Además cada contrato fue renegociado en compromiso de obras, cronogramas, ubicación de cabinas, porcentaje de la tarifa total a cobrar en cada una de ellas, etc.... Así en 1991, a la inversión pública se suma a la realizada por los concesionarios de corredores viales, estimada en 190 millones de dólares, de los cuales, 57 millones son cubiertos por el subsidio de Estado.

La proyección de inversiones viales en el período 1992-2000 enfrenta algunas dificultades. A diferencia de Chile, donde el sistema de concesiones ya está operando, el esquema institucional de gestión vial y de financiamiento del sector están aún en transición, y se caracteriza por;

- la redefinición del rol de la Dirección Nacional de vialidad, hacia el de un organismo a cargo de la planificación estratégica de la red.

- la incorporación del concepto de 'gestión vial a cargo del sector privado' que transforma el esquema tradicional de concesión de obras por el de 'concesión de construcción, mantenimiento y operación de infraestructura vial'

- incorporación del peaje como fuente de financiamiento de la concesión y rehabilitación de caminos.

En síntesis el esquema de concesiones aún se está configurando.

Para este período se requiere un plan de inversión anual de 1.054 millones de dólares al año, lo que incluye la pavimentación de 1.500 km de camino por año y la construcción de 40 km por año de obras especiales, como autopistas, caminos de circunvalación o puentes. Sin embargo no han faltado los problemas. Mientras Chile está en pleno proceso de adjudicación de las obras, en Argentina no han podido asignarlas por falta de actualización de estimaciones de costos.

Pero existen algunos proyectos en ejecución. Entre ellos, la concesión de 8.800 km de red nacional por peaje, ya adjudicada; la concesión de otros 3.200 km de red nacional de menor densidad; las concesiones de redes de acceso a Córdoba, Mendoza y Area Metropolitana de Buenos Aires. Proyectos que implican una inversión de 3300 millones de pesos hasta el año 2000.

a modo de conclusión

Hasta la década del 70 el Estado reinó como dueño y señor de la economía latinoamericana. Durante los años 80 los privados torcieron el brazo al poder estatal y se adjudicaron el trono del sistema económico. Pero en ambas etapas faltaba algo, se necesitaban el uno al otro para que el sistema funcionara con eficiencia y bienestar social a la vez. Ese fue el gran logro de los 90 y de la transición a la democracia. En el esquema autoritario, especialmente el chileno, el factor social estaba ausente, ya que los privados no son capaces de invertir donde no obtengan ganancias. Es ahí donde se hace indispensable la labor del Estado. Así, con la combinación de ambos y el surgimiento de la cultura de la cooperación se cierra el espiral que demoró más de un siglo en concretarse. Ahora, privados y públicos no son enemigos, sino complementos.