

Informe de Economía e Instituciones

Departamento de Investigación “Francisco Valsecchi”. Programa de
Desarrollo e Instituciones
Año 9, N° 4, agosto 2016

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central “San Benito Abad”. Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Informe de Economía e Instituciones [en línea], Año 9 N° 4 (2016, agosto). Universidad Católica Argentina. Facultad de Ciencias Económicas. Departamento de Investigación “Francisco Valsecchi”. Programa de Desarrollo e Instituciones. Disponible en:
<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/informe-economia-instituciones04-16.pdf> [Fecha de consulta:.....]



Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"
Programa de Desarrollo e Instituciones

INFORME DE ECONOMÍA E INSTITUCIONES

Año 9 – Número 4
Agosto de 2016

Índice

Resumen Ejecutivo 2

Columnas:

- **Apuntes sobre el resurgimiento del Neo-Patrimonialismo**
Marcelo Resico 3
- **Lecciones del Desarrollismo de Frondizi**
Adrián Ravier 8
- **Análisis del proyecto de participación Público-Privada**
Claudia Esteban..... 12

Editor: Dr. Marcelo F. Resico

Asistente de Edición: Facundo Ulivarri

Email: programadei@uca.edu.ar

Tel: 4338-0649

El contenido del presente informe es responsabilidad de sus autores y no compromete la opinión de la Universidad Católica Argentina, se autoriza su reproducción citando la fuente. Los autores ceden sus derechos, en forma no exclusiva, para que se incorpore la versión digital de los artículos al Repositorio Institucional de la Universidad Católica Argentina, o a otras bases de datos que se considere de relevancia académica.

Resumen Ejecutivo

El Informe de Economía e Instituciones cuenta con tres columnas que abordan cuestiones teóricas y de política económica relacionadas con la temática de la economía y las instituciones.

En la primera columna, ***Apuntes sobre el resurgimiento actual del Neo-patrimonialismo***, el columnista sintetiza los conceptos más salientes presentes en la literatura existente acerca del fenómeno del Neo-patrimonialismo. Este fenómeno se ve como la subsistencia dentro de los estados modernos racionales de una lógica patrimonial basada en el intercambio de favores, no solo de manera vertical y desigual a través del patronazgo-clientelismo, sino también horizontal entre miembros de las distintas elites para mutuo beneficio. Este sistema de gobierno puede impactar a través de diversas consecuencias negativas como el debilitamiento de la democracia, la desigualdad y la corrupción.

En la segunda columna, ***Lecciones del Desarrollismo de Frondizi***, el autor realiza una narración de lo que fue el modelo económico ejecutado durante los años 1958 a 1962, haciendo distinción de los aquellos protagonistas que se sucedieron al frente de la política económica, Rogelio Frigerio como secretario de relaciones Económico Sociales, Alvaro Alzogaray y Roberto Alemann como ministros de Economía, y sus distintos aportes al modelo desarrollista de la presidencia de Arturo Frondizi. Concluye la columna mencionando que el gobierno actual debiera atender a la importancia de estas distintas políticas a la hora de reivindicar a Frondizi.

En la tercera columna, ***Análisis del proyecto de participación Público-Privada***, se analiza el proyecto de ley que ha elevado el poder ejecutivo acerca de la regulación de la Participación Público Privada (PPP). Bajo esta modalidad de contratos, el estado puede asociarse con los privados para financiar y realizar proyectos de inversión en infraestructura, en donde el estado o el mismo proyecto genera el repago, y el riesgo y la responsabilidad de gestión es tomada por el privado. Se menciona que estos contratos de largo plazo, han sido eficientes en distintos países y en distintas áreas como ser: carreteras, puertos y vías navegables, aeropuertos y servicios aeronáuticos, Ferrocarriles, hasta centros de salud y educacionales.

Columnas

Apuntes sobre el resurgimiento del Neo-patrimonialismo

Por Marcelo F. Resico*

El objetivo de esta columna es realizar un apunte de temas tratados en la literatura sobre el Neo-patrimonialismo y el patronazgo-clientelismo, que continuaremos en próximos números de nuestro informe.

El fenómeno del Neo-patrimonialismo es, según la literatura bajo estudio, un fenómeno en ascenso, desde su reemergencia en el mundo desarrollado hasta su virtual permanencia en el mundo en desarrollo. Para autores como Lachmann, el fenómeno del Neo-patrimonialismo puede detectarse en por ejemplo los reinos petroleros del medio oriente, los nuevos estados y empresas privatizadas en los países del área socialista y la apropiación privada de las empresas por sus directivos en algunos países de Occidente. Según Francis Fukuyama la reemergencia del patrimonialismo es identificada como un nexo común detrás de fenómenos como el deslizamiento autoritario en Rusia, la

[...] la incorporación de instituciones, incluyendo al estado legal moderno en la época post-colonial, no logró desplazar por completo la lógica patrimonialista y clientelar, que a menudo continuó y se ha constituido en uno de los obstáculos al desarrollo

corrupción en la India y en Brasil, los estados fallidos en el mundo en desarrollo, y los grupos de interés polarizados en la política norteamericana. Para Bas Van Gool y Daan Beekers, en la mayor parte del mundo en desarrollo la incorporación de instituciones, incluyendo al estado legal moderno en la época post-colonial, no logró desplazar por completo la lógica patrimonialista y clientelar, que a menudo continuó y se ha constituido en uno de los obstáculos al desarrollo.

Para Lachmann el contexto actual de la globalización, la competencia por el control de recursos y el resurgimiento del nacionalismo, con su legitimación de la propiedad patrimonial y los derechos de extracción, son elementos que favorecen el resurgimiento del Patrimonialismo. Según el mismo autor un aspecto importante es que el Neo-patrimonialismo no es sólo un mecanismo para organizar la política y la economía sino que su lógica está ganando cierta legitimidad.

En la mayoría de los estudios actuales sobre el Patrimonialismo y el Patronazgo-Clientelismo, estas prácticas se identifican como una re-emergencia de fenómenos pre-modernos. Durante los años 60s y 70s predominó una visión en la que el proceso de modernización paulatinamente iría reduciendo éstas prácticas sociales y políticas en favor del progreso político y económico. Desde fines de los años 80s y principios de los años 90s, y luego de la caída del muro de Berlín, ese impulso modernizador fue confiado a los mercados y la democracia, y se pensaba que se expandiría sin grandes oposiciones. Desde los años 90s en adelante el concepto se utilizó para caracterizar el modo de organización de la política en África, dado que estructuras informales patrimonialistas, tribales y clientelares habían permanecido con mayor evidencia como formas de organización bajo los intentos por implantar estados burocráticos modernos. En los últimos años, como vimos, se ha ido registrando la mencionada re-emergencia del fenómeno de forma extendida en el mundo en desarrollo y aún en el mundo desarrollado.

*Doctor en Economía. Director del Programa de Desarrollo e Instituciones de la UCA

En cuanto a la definición y la caracterización del concepto según Bas Van Gool y Daan Beekers, afirman que el Neo-patrimonialismo es un fenómeno moderno y se puede observar en sociedades en las que se ha desarrollado un estado moderno y se han incorporado al sistema internacional. Específicamente se produce cuando la lógica patrimonial se desenvuelve a pesar de, o por debajo de la burocracia estatal moderna. Gero Erdmann y Ulf Engel sostienen que la noción de la privatización de los asuntos públicos está en el corazón del concepto de Neo-patrimonialismo.

Para Clapham, el Neo-patrimonialismo es una forma en la que relaciones patrimonialistas prevalecen en un sistema político y administrativo que está constituido en base a lineamientos racional-legales. Los funcionarios ocupan cargos en organismos burocráticos con poderes que están formalmente definidos, pero ejercen esos poderes, en la medida de lo posible, no como una forma de servicio público sino como propiedad privada. Las relaciones con los demás, asimismo, caen bajo el patrón patrimonial, en lugar del caso racional-legal de la subordinación a un superior, y el comportamiento es diseñado para desplegar el estatus personal en lugar de desempeñar una función oficial.

Los funcionarios ocupan cargos en organismos burocráticos con poderes que están formalmente definidos, pero ejercen esos poderes, en la medida de lo posible, no como una forma de servicio público sino como propiedad privada

Según Sevgi Günay –que lo **denomina “clientelismo burocrático”**– es la práctica según la cual los políticos y/o los funcionarios, en lugar de servir al más amplio interés colectivo, se rinden ante las demandas particularistas y distribuyen beneficios divisibles (es decir recursos públicos como por ejemplo contratos públicos, empleos administrativos, ayudas estatales, inversiones en infraestructura local, etc.) a individuos o grupos individuales a cambio de **subordinación y apoyo político. El clientelismo burocrático forma una “red de exclusividad”** para que los externos (ciudadanos, empresarios, etc.), que buscan recursos estatales como empleos o servicios públicos, o decisiones administrativas, etc., puedan acceder a ellos a través de un pequeño grupo de internos como políticos locales, funcionarios, parlamentarios, etc., que se desempeñan dentro de las filas del estado.

Para Luis Roniger, que lo subsume dentro de la categoría del “clientelismo,” es una forma de corrupción de las agencias públicas evidente cuando los políticos y los funcionarios distribuyen servicios públicos y empleos personalmente de modo restringido, arbitrario y secreto. Particularmente importante cuando las personas cultivan conexiones personales en acuerdos horizontales o redes verticales de clientes en el contexto de una baja confianza institucional. Está constituido por redes, amistades e intercambios como parte de estrategias de búsqueda de **rentas y corrupción de las funciones de un gobierno que resulta “colonizado”**.

Por otra parte Ivan Ermakoff enfatiza en su definición el tema de la responsabilidad. Según el autor el Neo-patrimonialismo está definido por el modo en que la apropiación de cargos y posiciones para el uso personal (“patrimonio”) conforma las instituciones y genera una estructura de incentivos. Dentro del contexto de una relación de agencia, el poder patrimonial caracteriza un modo de dominación política y de administración de los recursos que excluye la transparencia. Dentro de una relación de agencia, un actor es responsable cuando puede ser sancionado por fallar a los términos de la relación. Para que esto ocurra, la falla debe ser expuesta y conocida. Entonces, un actor puede eludir la transparencia cuando desarrolla la capacidad de escudarse a sí mismo o su conducta del escrutinio externo o de defenderse sistemáticamente de

sanciones. Y en coincidencia con los otros autores señala que las relaciones patrimoniales pueden desarrollarse en los intersticios, o paralelamente a, las estructuras burocráticas formales.

Según el análisis de Richard Lachmann tanto el Patrimonialismo como el Neo-Patrimonialismo son estrategias defensivas contra las demás elites, así como una base para ejercer el dominio sobre las no-elites. En estos sistemas las elites se distancian del resto de la sociedad en su capacidad de apropiarse de recursos de los que no pertenecen a ella. Raramente una elite unificada domina completamente, en la mayoría de los casos, múltiples elites habitan distintos aparatos organizacionales. Las elites entonces están ocupadas con la doble tarea de preservar su habilidad de explotar a las no-elites y sostener sus capacidades organizativas frente a las elites rivales. El conflicto entre las élites y, entre la elite y las no-elites, ocurre en simultáneo.

Así el Neo-patrimonialismo adopta como instrumento ampliamente utilizado el desarrollo y despliegue de redes de intercambio clientelares verticales (vínculos Patrón-clientes), con su cesión y negación de favores como mecanismo para condicionar la lealtad de los subordinados. Al mismo tiempo es un sistema de gobierno más amplio que el Patronazgo-clientelismo, de impronta básicamente **"verticalista,"** dado que un aspecto importante de la lucha de las facciones en las burocracias neo-patrimonialistas es complementada por un cambio de favores mutuamente lucrativo entre los miembros de las facciones contendientes, dando lugar a una lógica de dimensión **"horizontal"**.

El Neo-patrimonialismo como sistema de gobierno hace uso del vínculo Patrón-cliente pero es más amplio aún dado que incluye toda otra serie de prácticas concomitantes como el nepotismo, la corrupción, el tribalismo (o el uso de la etnicidad), etc.

Se puede entender al Clientelismo junto con el Patronazgo como una parte constitutiva del Neo-patrimonialismo. El Clientelismo político se desenvuelve como una red de relaciones políticas patrón-cliente, extendida y cambiante. El Clientelismo político implica un intercambio o mediación de servicios y recursos específicos por apoyo político en forma de votos. Se constituye a partir de una

relación entre desiguales, en la cual los mayores beneficios van hacia el Patrón, los efectos redistributivos son considerados muy limitados. El Neo-patrimonialismo como sistema de gobierno hace uso del Patronazgo-Clientelismo (es decir del vínculo Patrón-cliente) pero es más amplio aún dado que incluye toda otra serie de prácticas concomitantes como el nepotismo, la corrupción, el tribalismo (o el uso de la etnicidad), etc.

El gobierno Neo-patrimonial, basado en la autoridad personalista, y en los instrumentos mencionados, está signado por una gran incertidumbre institucional. Desarrollar una red clientelar es un medio para ganar protección y para lograr objetivos en una situación de incertidumbre social creada por instituciones públicas que pueden comportarse de modo no previsible. De este modo el Neo-patrimonialismo y el Patronazgo-Clientelismo se retroalimentan. Sin embargo ambos contribuyen a la reproducción de la incertidumbre institucional que están diseñados a solucionar. Por otra parte la dependencia y la pobreza, o al menos la desigualdad, son generadas por el propio sistema dado que está montado en buena medida sobre la relación de naturaleza estrictamente asimétrica Patrón-cliente, como mecanismo de gobierno verticalista.

Una vez en el cargo, los gobernantes neo-patrimoniales enfrentan pocas limitaciones para preocuparse por los ciudadanos ordinarios. De hecho, desde la perspectiva del gobernante, negar acceso irrestricto a los mercados, y bienes y

servicios públicos a los ciudadanos (como seguridad o estabilidad económica) es una estrategia perfectamente racional, dado que incentiva a los individuos a buscar el favor personal del gobernante para asegurar acceso a estos. Para las elites la debilidad de la burocracia racional-legal y la prevalencia del gobierno personalista son particularmente beneficiosas. Este último les provee acceso directo a recursos públicos que pueden usar para su propio enriquecimiento o para invertir en redes clientelares. Por tanto tienen pocas razones para dismantelar el sistema de desorden político. En los sistemas neo-patrimoniales el estado existe para servir a los gobernantes, y no a los gobernados.

[...] desde el punto de vista económico el Neo-patrimonialismo está asociado con el rent-seeking que obtiene beneficios a través de generar y explotar "mercados cautivos" diseñados a través de acuerdos específicos

Asimismo los autores señalan que desde el punto de vista económico el Neo-patrimonialismo está asociado con la "búsqueda de rentas" (rent-seeking) que no obtiene beneficios a través de la competencia en el mercado sino que genera y explota "mercados cautivos" diseñados a través de acuerdos específicos. A partir del desarrollo del

concepto, que empleó la teoría económica neo-clásica para el análisis de la búsqueda de rentas y para entender las relaciones entre política y economía en países subdesarrollados, se desarrolló todo un campo de estudios. El foco de esta literatura está puesto en la relevancia de las rentas, el desarrollo de una cultura de la búsqueda de rentas y estados rentistas.

Las rentas son definidas como un "Premium" sobre los costos de oportunidad para un set de recursos dados, que se produce cuando los mecanismos de asignación de precios del mercado son distorsionados por fuerzas extra-mercado. Las actividades rentísticas son oportunidades de obtener riqueza a través de actividades económicas no productivas, políticamente mediadas. Los **rentistas, pertenecientes a la "clase política", obtienen riqueza a través de la privatización de recursos estatales** (créditos, propiedad, subsidios, transferencias de efectivo, etc.), y la apropiación de rentas generadas por la intervención del estado en los mercados (contratos gubernamentales, comerciando en mercados controlados por el estado, etc.).

En cuanto a los recursos naturales pueden ser una piedra de toque para discriminar la lógica de estos sistemas. Cuando los recursos naturales, como por ejemplo el petróleo, son descubiertos en democracias liberales ya existentes, con múltiples elites, la renta es administrada por burócratas, y los ingresos llegan a las arcas del estado. En caso de no tener ese tipo de instituciones en funcionamiento, o cuando existen sólo formalmente pero son débiles en la **práctica, las rentas son "extraídas" y se refuerza la lógica del Neo-patrimonialismo.**

Según algunos autores, en la medida en que un sistema privatizado provee a los agentes de mayor autonomía, también les brinda la oportunidad de apropiarse **de otras posiciones para su uso personal. La "privatización" así muchas veces empeora las cosas.** La búsqueda de rentas asimismo es una característica de las **"instituciones extractivas" en el sentido de Acemoglu y Robinson, que utilizan su distinción de las "instituciones inclusivas" para entender el fenómeno del desarrollo económico.** Por otra parte analistas como Ian Bremmer han creado distintas conceptualizaciones para caracterizar sistemas de organización basados en estas prácticas, coincidente con lo que hemos expuesto del Neo-patrimonialismo, como por ejemplo **el de "capitalismo de estado".**

En cuanto a las consecuencias, el problema es según el análisis de Lachman que **"la reemergencia del Patrimonialismo potencialmente puede debilitar las**

capacidades estatales, limitar la democracia y profundizar la desigualdad.” Según Gero Erdmann y Ulf Engel parece haber acuerdo en cuanto a que el gobierno neo-patrimonialista pertenece al campo de los regímenes autoritarios.

Según Luis Roniger muchos estudiosos de este fenómeno enfatizan que neutraliza el sistema de representación y derechos al ubicar a asociados y amigos en posiciones estratégicas de poder público y control. Así mencionan como centrales las negociaciones cerradas y acuerdos privados que implican recursos públicos. Desde esta perspectiva el sistema es enemigo de la institucionalización de la responsabilidad pública y de los mecanismos de control administrativos. Asimismo conduce al sobre-empleo y a personal no calificado en la administración pública, a licitaciones de servicios públicos arregladas, y sobreprecios. Como resultante en este sistema la corrupción, entendida en el **sentido de la “privatización” de las agencias públicas y de la ley, es la norma política y socio-cultural.** De hecho, un ciudadano con responsabilidades puede arriesgarse a serias sanciones de parte de los miembros de su propio grupo si busca extender los criterios universalistas de imparcialidad.

Referencias

- Acemoglu Daron and Robinson James, (2012), “Why Nations Fail? The Origins of Power, Prosperity, and Poverty,” Crown Business, New York.
- Bremmer Ian, (2009). “State Capitalism Comes of Age”, *Foreign Affairs*, May/June, Vol.88, Issue3.
- Erdmann Gero and Engel Ulf, “Neopatrimonialism Revisited. Beyond a Catch-All Concept,” GIGA Research Program, Legitimacy and Efficiency of Political Systems, N° 16 February 2006.
- Ermakoff Ivan, “Patrimony and Collective Capacity: An Analytical Outline,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 636, Patrimonial Power in the Modern World (July 2011), pp. 182-203.
- Fukuyama Francis, (2011) “The Origins of Political Order, From Pre-human Times to the French Revolution,” Farrar, Straus and Giroux, New York.
- Günay Sevgi, “Clientelism and Weberian Values of Bureaucracy,” Paper prepared for presentation at the NIG Annual Work Conference 2008, Panel 1: Public Values, The Next Step, University of Enschede, Twente, The Netherlands, November 2008, pp.1-27.
- Krueger, Anne O. (1974): The Political Economy of the Rent-seeking Society, in: *American Economic Review*, pp. 291-303.
- Lachmann Richard, “Coda: American Patrimonialism: The Return of the Repressed,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 636, Patrimonial Power in the Modern World (July 2011), pp. 204-230
- Resico Marcelo F., “A debate on models of capitalism and the Social Market Economy”, Konrad Adenauer Foundation Online publication, Brazil, June 2013.
- Roniger Luis, “Political Clientelism, Democracy, and Market Economy,” *Comparative Politics*, Vol. 36, No. 3 (Apr., 2004), pp. 353-375.
- Van Gool Bas, Beekers Daan, “From Patronage to Neopatrimonialism. Confronting the ‘Good Governance’ Orthodoxy in the Postcolony,” Paper prepared for Critical Governance Studies Conference. Warwick University, UK, December 13-14, 2010.

Lecciones del desarrollismo de Frondizi

Por Adrián O. Ravier*

El actual Presidente Macri enfrenta un contexto económico similar al que enfrentó Arturo Frondizi en 1958, con agudos desequilibrios fiscales, monetarios y cambiarios. Los historiadores que resumen aquel período destacan el déficit fiscal y la sobredimensión de empleo público, la monetización de dichos déficits con su consecuente inflación y la escasez tanto de divisas como de reservas del Banco Central (BCRA) para sostener un peso fuerte. También para importar materias primas, productos intermedios y bienes de capital, indispensables para la industria.

El “estrangulamiento” —entendido como la falta de divisas para sostener el crecimiento económico de la industria por su necesidad de insumos importados— aparecía como un problema estructural generado por tres décadas de proteccionismo y la aplicación de un modelo de industrialización por sustitución de importaciones que sólo había logrado estancar a la economía argentina desde la gran depresión de 1930. La producción agropecuaria no era ajena a esas dificultades y declinaba tanto por los bajos precios internacionales como también por el exceso de regulaciones y controles, incluyendo retenciones a las exportaciones.

El desarrollismo de Frondizi y Frigerio

Arturo Frondizi y Rogelio Frigerio decidieron enfrentar este contexto apoyándose sobre un modelo desarrollista que no se basaba en el viejo proteccionismo, sino en un modelo de apertura económica capaz de atraer inversión extranjera directa. **Frondizi repetía: “Los Estados Unidos resolvieron el mismo problema con el concurso del capital extranjero, cumpliendo la afirmación de Hamilton en el sentido de que todo dinero extranjero que se invierte en una nación deja de ser un rival para constituirse en un aliado”.**

[...] debía multiplicarse la producción de petróleo y gas, lo que permitiría, en un plazo bastante corto, ahorrar divisas para dedicarlas a la inversión en otros rubros.

Este modelo partía de la famosa tesis de Raúl Prebisch, fundada en un pesimismo respecto a las exportaciones de productos primarios vinculado con los bajos precios de los productos agropecuarios y mineros. La clave del desarrollismo era la expansión “vertical”, es decir, el acople de las actividades de producción de insumos y bienes de capital a las ramas ya más expandidas. Este empuje, a su vez, hacia una

“economía industrial integrada” reconocía una serie de prioridades. En primer lugar, debía multiplicarse la producción de petróleo y gas, lo que permitiría, en un plazo bastante corto, ahorrar divisas para dedicarlas a la inversión en otros rubros. Frigerio sintetizó esa aspiración en la fórmula “Petróleo + carne = acero + industria”. La capacidad de conseguir capital necesario para instalar las ramas

* El autor es Doctor en Economía Aplicada por la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid y Profesor Titular Regular de Economía en la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la Universidad Nacional de La Pampa

químicas y de acero estaba dada por las posibilidades de exportación de carne y la sustitución de importaciones petroleras. Además de estos rubros, otras prioridades de aquel Gobierno estuvieron localizadas en la industria química y petroquímica, siderurgia, depósitos de carbón y hierro, provisión de energía eléctrica, cemento, papel, maquinaria y equipos industriales.

El arribo de inversiones desde el exterior dependía de las condiciones internas que lograra generar el Gobierno, y Frigerio acertó entonces en eliminar parte de la legislación represiva por el proteccionismo preexistente. Se terminaron las restricciones sobre el mercado cambiario y hubo un único tipo de cambio, fluctuando su cotización según la oferta y la demanda. En cuanto a las importaciones, se abolieron parte de los controles cuantitativos y los sistemas de permisos, pero se establecieron recargos a las compras externas de hasta 300% para bienes de lujo, pero 0% para insumos considerados esenciales.

Para reducir el déficit fiscal también se proyectó una reducción del empleo estatal que comenzaría por el congelamiento de nuevas vacantes. Se anunciaron nuevos impuestos y mayor control tributario. En los primeros días de enero, además, hubo una suba de las tarifas públicas.

Cuando asumió Frondizi, la importación de petróleo representaba un cuarto de las importaciones. Treinta meses después, había autoabastecimiento

Pero esos aciertos fueron relativizados por otros desaciertos. El crecimiento de los salarios y de la inversión pública provocó un déficit que rozó el 9% del PBI y fue financiado en su mayoría a través de emisión monetaria. La consecuencia lógica fue un alto nivel de inflación. Además, en 1958, el Gobierno anunció que se habían firmado contratos de explotación con empresas petroleras extranjeras. Las negociaciones, que habían sido llevadas adelante personalmente por el entonces polémico Frigerio, no se convocaron mediante licitación pública y no se preveía la aprobación parlamentaria de los contratos.

Al margen de las formas y sus polémicas, el resultado fue impactante. Cuando asumió Frondizi, la importación de petróleo representaba un cuarto de las importaciones. Treinta meses después, había autoabastecimiento, la producción había pasado de 5,6 a 16 millones de metros cúbicos anuales. El éxito de este proceso despertó el interés extranjero por otras inversiones, pero aún no se **había resuelto el "estrangulamiento"**. Las restricciones a la importación impedían el crecimiento y, en 1959, el PIB cayó un 6,5% respecto al año anterior. Mientras descendía la recaudación fiscal y se agrandaba el déficit y su monetización, la inflación se aceleraba, lo que presionó a Frigerio a dar un paso al costado.

Aporte de los Ministros de Economía de Frondizi

Álvaro Alsogaray fue designado al frente de los ministerios de Economía y Trabajo y rápidamente hizo famosa su frase: "Hay que pasar el invierno. [...] Denme ustedes un tiempo para permitir la reabsorción de este fenómeno". Lo cierto es que sin su aporte el desarrollismo no habría pasado el invierno.

La prioridad de la política económica de Alsogaray fue detener el proceso inflacionario y lo logró poniendo especial atención en el déficit fiscal que se venía monetizando. Primero redujo el déficit con medidas antipopulares, suspendió obras públicas y terminó con el Estado empresario, porque afirmaba que las inversiones debían ser desarrolladas con medios privados. Segundo, cambió la fuente de financiamiento del déficit fiscal por deuda interna y externa a la que accedieron las empresas públicas y la administración central. Tercero, a medida que la economía se fue recuperando, se incrementó la recaudación tributaria, lo que contribuyó también a reducir el déficit fiscal.

La prioridad de la política económica fue detener el proceso inflacionario y se logró poniendo especial atención en el déficit fiscal que se venía monetizando

Las turbulencias macroeconómicas de mediados de 1959 fueron cediendo. El dólar, que había tenido un pico de 100 pesos moneda nacional en mayo, retrocedió hacia 83 en agosto, gracias a mayor confianza y a crecientes inlujos de capital. Temiendo una mayor apreciación, el Banco Central estableció una paridad fija de facto en ese nuevo nivel. La inflación descendió al compás del tipo de cambio: los precios de las importaciones y los productos agrícolas se estabilizaron apenas el dólar alcanzó ese nuevo equilibrio, y los productos industriales se desarrollaron a apenas 1% mensual en el último cuarto de 1959.

En 1960 y 1961 la economía creció a un promedio de más del 8% anual. El factor dinamizador fue la inversión que aumentó en 1961 a un nivel 66% mayor que el de 1959, y 47% mayor que el de 1958, un año menos anormal. El capital internacional respondió a las masivas oportunidades que proveía una economía ahora más ordenada. El *Financial Times* declaró al peso argentino "moneda estrella" del año en 1960. El crecimiento se manifestó, poco después, en una mejora en el salario real, que aumentó 12% hacia fines de ese año.

Cuentan diversos historiadores, sin embargo, que Frigerio nunca dejó realmente de ofrecer su consejo a Frondizi. De hecho, hubo recurrentes tensiones entre Alsogaray y Frigerio, por ejemplo, por la construcción de una central eléctrica en Dock Sud y el costoso proyecto de El Chocón. Estos proyectos se llevaron adelante a pesar de la oposición de Alsogaray, quien era mucho más conservador con los recursos tributarios y no estaba dispuesto a financiarlos.

En abril de 1961 Alsogaray fue reemplazado por Roberto Alemann como ministro de Economía, pero la salida no fue traumática. Alemann continuó el programa de Alsogaray, insistió en la austeridad para asegurar la estabilidad monetaria, pero pronto la "batalla del transporte" abrió conflictos y huelgas que terminaron con

54 mil despidos. La financiación de mejoras salariales e indemnizaciones altísimas provino del Banco Central, lo que produjo la renuncia de Alemann en enero de 1962.

La caída de reservas de allí en adelante fue continua; mientras Frondizi volvió a insistir en un fuerte recorte de empleo público, su derrota electoral sólo condujo a la vieja solución argentina con una nueva devaluación.

El actual Presidente hace bien en reivindicar a Frondizi, pero concentrar su atención sólo en los aportes de Frigerio puede dejar al margen el desequilibrio fiscal, con su evidente importancia. Argentina necesita apertura económica, pero también equilibrio fiscal y monetario.

Análisis del proyecto de participación Público-Privada

*Por Claudia Esteban**

En este trabajo trataremos el proyecto de ley de participación público privada. Entendemos que una de las claves para la creación de empleo en la Argentina y por ende para el desarrollo económico del país es que se materialice inversión en infraestructura y los contratos de Participación Público Privada pueden ser una herramienta eficaz para lograrlo. Analizado objetivamente no se trata de un instituto ajeno a nuestra legislación, ya que el decreto 967/05 los prevé, sin embargo su aplicación no ha resultado lo suficientemente eficaz a la hora de generar inversiones significativas. El presente proyecto apunta a lograr una superación de ese sistema y se concibe como una Público Privada (PPP).

Los contratos de Participación Público Privada, justamente, prevén que el privado en asociación con el Estado construya y obtenga la financiación para llevar adelante un proyecto

Los contratos de Participación Público Privada, justamente, prevén que el privado en asociación con el Estado construya y obtenga la financiación para llevar adelante un proyecto definido con claridad de antemano y que el Estado o el mismo proyecto realicen el repago de la obra con una utilidad razonable en plazos largos. Los países que han aplicado este régimen en forma prolongada coinciden en resaltar que permite al sector público tomar ventaja de la oferta de financiamiento a largo plazo local e internacional para el financiamiento de infraestructura; permite beneficiarse de la experiencia y eficiencia del sector privado, descentralizar el diseño y la ejecución de obras; aumenta la transparencia en el Estado y los privados asumen parte sustancial del riesgo de construcción y obtención de financiamiento y de la cuantía de los flujos de ingresos futuros.

Un contrato bajo la modalidad de PPP se puede utilizar en distintas áreas incluyendo Transporte y Logística, Desarrollo Urbano, Agua, Energía, Comunicaciones, Educación y Salud y Seguridad y Defensa entre otros.¹A modo de ejemplo se citan algunos casos:

Carreteras: Chile ha usado esta modalidad para la construcción de un número importante de autopistas en los últimos años con un resultado muy positivo.

Puertos y vías navegables: Se ha utilizado esta modalidad para proyectos de dragado, señalización y balizamiento de vías navegables. Ejemplo de ello, en la actualidad, los proyectos en proceso de estudio, preparación y/o licitación de dragado del Río Magdalena en Colombia, dragado del tramo paraguayo de la Hidrovía Paraná - Paraguay en Paraguay, etc.

Aeropuertos y servicios aeronáuticos: En este ámbito, en Latinoamérica la gran mayoría de países ha desarrollado los proyectos aeroportuarios a través de mecanismos de PPP en sentido amplio. Como ser, por ejemplo, el "paquete" de proyectos aeroportuarios promovidos recientemente en Perú, a través de la modalidad de PPP. El contrato de PPP también se ha utilizado para el desarrollo de áreas o servicios específicos dentro de un aeropuerto, como ser, por ejemplo,

* Abogada, egresada de la UBA. Profesora en la UCA. Especialista en Negociación (Posgrado UCA) y Doctorando en Ciencias Jurídicas (UCA). En la actualidad se desempeña como Jefa de Asesoramiento Jurídico de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Subsecretaría de Asuntos Legales, Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación.

¹Ver al respecto INFRAESTRUCTURA PUBLICA Y PARTICIPACION PRIVADA, Instrumentos de Financiación Revista Argentina del Regimen de Administración Pública N° 449.

las áreas de TLI (Tiendas Libre de Impuestos), parkings o estacionamientos; o bien, de áreas de infraestructuras y servicios específicos, como por ejemplo, proyectos de instalación y explotación de los llamados "MRO" (áreas de reparación y mantenimiento de aeronaves); y de lo cual Uruguay tiene, en este momento un proyecto de dicha naturaleza.

Ferrocarriles: Existen casos de proyectos ya consolidados y proyectos en preparación en Colombia, Perú, Brasil, Uruguay, entre otros; incluyendo la construcción / rehabilitación, equipamiento y operación de sistemas integrales de transporte ferroviario de cargas, o para la explotación de uno o más ramales específicos de cargas; o bien, para sistemas de transporte de pasajeros de media y larga distancia, o bien, para sistemas de transporte en áreas metropolitanas (Perú, Colombia, Brasil, Chile, entre otros)

Sistemas de Transporte Urbano de Pasajeros: Existen ejemplos de proyectos en diferentes modos de transporte como autobús y ferroviario. En materia ferroviaria, existen ejemplos de sistemas tipo LRT ("Light Rail Train") en diferentes ciudades de Brasil, por ejemplo, o sistemas de metro (Lima, Perú)

Centros hospitalarios, laboratorios y de investigación: La técnica de los contratos de PPP ha venido siendo ampliamente utilizada para desarrollo de este tipo de proyectos en diferentes países del mundo (Reino Unido, Japón, España, Chile, etc.). Su aplicación ha tenido lugar en casos de nuevos hospitales generales; hospitales especializados; centros de asistencia primaria (centros o instalaciones barriales destinadas a primera atención rápida y eficiente y, al mismo tiempo, a desconcentrar / descongestionar atención en grandes centros); laboratorios de análisis clínicos, etc.

Centros educacionales: La aplicación de esta técnica está también ampliamente difundida a establecimientos educacionales (Inglaterra, Escocia, Francia, etc.), y ha procedido respecto de edificios de escuelas, universitarios, establecimientos para preescolares y guarderías, entre otros casos.

Zonas de Actividades Logísticas ("ZAL" o "Puertos Secos"): Bajo este concepto, se engloban diferentes modalidades de desarrollos de áreas logísticas, como ser: centros de cargas y control aduanero de uso obligatorio, con la finalidad de "liberar" suelo portuario o aeroportuario afectado a este tipo de actividades para trasladarlas a otros puntos geográficos (Chile, por ejemplo, tiene en desarrollo un proyecto de estas características en Valparaíso; Uruguay y Perú tienen en proceso proyectos similares); centros de concentración y distribución de cargas, con la finalidad de evitar la circulación y entrada a las ciudades de tránsito de cargas pesadas (éstas entran a los centros de distribución y son, desde allí, distribuidas en las ciudades a través de transportes livianos).

contrato a largo plazo entre una entidad privada y un gobierno, para proporcionar un bien o servicio público, en el que la parte privada asume un riesgo significativo y una responsabilidad de gestión, y al mismo tiempo la remuneración está vinculada al desempeño

La asociación público-privada o participación público-privada "PPP" es según la definición del Banco Mundial en la materia: ***"un contrato a largo plazo entre una entidad privada y un gobierno, para proporcionar un bien o servicio público, en el que la parte privada asume un riesgo significativo y una responsabilidad de gestión, y al mismo tiempo la remuneración está vinculada al desempeño"***. Congruentemente con esta idea, y adecuándolo a la realidad normativa

de nuestro país, el artículo 1º del proyecto define a los contratos de participación público – privada, desarrolla la finalidad, el objeto y el alcance de

este nuevo sistema. Se puntualiza en forma detallada y de un modo amplio cuáles pueden ser las actividades objeto de la utilización de este sistema.

Consideraciones previas: Reconoce sus antecedentes en los **Estados Unidos** en la figura conocida como "*Public Private Partnership*". Se extendió a Europa y Latinoamérica. La **Instrumentación jurídica** puede asumir dos formas: **como Sociedad mercantil o como estructura contractual**.

Consideraciones respecto al anteproyecto de ley de participación público-privada y cuestiones principales: El anteproyecto está dividido en **VIII capítulos**.

Así, **conceptualiza los contratos de participación público-privada** y brinda sus **características y principios** que regirán los mismos. Así, los contratos de participación público-privada son aquellos celebrados entre la administración pública nacional, centralizada y descentralizada y sujetos privados con el objeto de desarrollar proyectos en los campos de infraestructuras y servicios, inversión productiva, investigación aplicada y/o innovación tecnológica, y servicios conexos de los mismos, siempre que su ejecución sea compatible con el presente régimen y con sujeción a los principios establecidos en el artículo 4°.²

Podrán tener por objeto actividades de diseño, construcción, ampliación, mejora, mantenimiento, suministro de equipamientos y bienes, explotación u operación y financiamiento

Podrán tener por **objeto** actividades de diseño, construcción, ampliación, mejora, mantenimiento, suministro de equipamientos y bienes, explotación u operación y financiamiento. Es una **modalidad alternativa de los contratos** regulados por las Leyes Nros. 13.064 (obras públicas); 17.520 (El Poder Ejecutivo podrá otorgar **concesiones de obra pública**) y el Decreto Delegado N° 1023/01 (Régimen de **contrataciones de la Administración Nacional**). En cuanto a los **sujetos**, el **contratante**: órganos y entes que integran el Sector Público Nacional (centralizada y descentralizada) con excepción de las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria y unipersonales, cuyo único socio sea el Estado y **contratistas**: sujetos privados y también las empresas y sociedades del Estado.

Principios y pautas de acción: Enumerados en el artículo 4° en 16 incisos. Entre ellos cabe destacar: determinar el interés público en cada proyecto; promover la eficiencia y la eficacia; respetar los intereses y de derechos de los destinatarios de los servicios y/o actividades; transparencia, publicidad y difusión, igualdad y concurrencia; sustentabilidad ambiental y social; inclusión social; generación de nuevos puestos y fuentes de trabajo; planes y programas de capacitación; solidaridad; fomento a la participación de Pequeñas y Medianas Empresas, a sectores privados y la provisión de nuevas tecnologías y servicios; distribución de los riesgos de cada proyecto; flexibilidad de técnicas contractuales; mantenimiento del equilibrio económico financiero del contrato.

Algunas notas características

Aparece el **concepto de sociedad de propósito específico** que tendrá a su cargo la ejecución hasta su total terminación del contrato de participación público-privada. Deberá constituirse como una **sociedad anónima** en los términos de la LEY GENERAL DE SOCIEDADES (LGS). Por último se señalan las **previsiones** que deberán contener los contratos de participación público-privada (artículo 8°) y la extinción anticipada del contrato por parte del contratante,

² Dicho artículo fija pautas de acción y principios generales

previéndose en este caso el pago de una compensación al contratista. En cuanto al **procedimiento de selección** la regla general será la **licitación o concurso público, nacional o internacional**. Como novedad introduce el **sistema de dialogo competitivo**³ y la adjudicación recaerá en la **oferta más conveniente**. Las obligaciones de dar sumas de dinero podrán ser solventadas y/o garantizadas mediante distintos modos de **garantías**.

Reflexiones Finales

A modo de conclusión me pareció oportuno, recordar un artículo del Dr. Cassagne, a los efectos que tengamos un panorama de la pretensión de esta ley.

Al respecto expresa: *"...En los países de Latinoamérica, cuyo derecho administrativo se ha construido de un modo similar al del derecho continental europeo resulta conveniente contar con una legislación adecuada que permita, para la realización de proyectos públicos que presenten características complejas cuando sea necesario acudir a la financiación de los particulares e instrumentar mecanismos flexibles de participación público-privada. En estos sistemas, la clave se encuentra en la correcta y equitativa asignación de riesgos cuyo análisis es fundamental para la viabilidad del proyecto de modo que el inversor privado no tenga que soportar los riesgos políticos y asuma los que son propios de la actividad constructiva o financiera. Por esa razón, la realización del bien común y de la razonabilidad práctica conduce a la búsqueda de una armonía entre la libertad de pactos que caracteriza a este tipo de contratos en los derechos anglosajones con la eliminación de los riesgos políticos que derivan de ciertas prerrogativas contractuales que posee la Administración, como la extinción anticipada del contrato por razones de interés público. Estos contratos representan una tercera vía a las clásicas conocidas (contrato administrativo puro y contrato de objeto privado de la Administración) y aunque sean un "envoltorio" que aglutine diversas formas contractuales su regulación normativa se justifica para atraer inversiones, condición necesaria pero no suficiente, porque todos sabemos que el incentivo mayor se encuentra en la seguridad jurídica, el cumplimiento de lo pactado y, en suma, en las buenas prácticas administrativas".*

³Este término, que es introducido por la doctrina al analizar la asociación público -privada (por ejemplo Cassagne) supone un procedimiento en el que todo operador puede solicitar su participación y en el que el poder adjudicador dirige un diálogo con los candidatos admitidos a fin de desarrollar una o varias soluciones susceptibles de satisfacer sus necesidades que servirán de base para que los candidatos elegidos presenten oferta. Este procedimiento está configurado como un instrumento en manos de la Administración Pública para facilitar el diseño del contenido de contratos que, por su complejidad, hacen conveniente una participación de los posibles licitadores aún antes de la definición del contenido del contrato.