

LA PRIVATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA EN LA DÉCADA DE LOS AÑOS 90: ACIERTOS Y ERRORES*

Antonio Estache

*Banco Mundial
ECARES, Universidad Libre de Bruselas*

Lourdes Trujillo

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Este artículo muestra una revisión de la experiencia privatizadora en América Latina. Se ofrece un análisis de los objetivos alcanzados en términos fiscales, de acceso, de calidad y de precios. También, se documentan algunos de los principales problemas institucionales y distributivos que se han asociado al proceso de reforma. A lo largo del artículo se presta especial atención a los éxitos y fracasos que se han producido en la reforma de los servicios públicos, ya que estos servicios concentran buena parte de la crítica a la política privatizadora de la región latinoamericana.

Palabras clave: Latinoamérica, privatización, regulación y productividad.

1. INTRODUCCIÓN

La experiencia privatizadora en América Latina ya ha cumplido 30 años¹. Todo empezó en Chile en 1974. Ocho años más tarde México y

(*) Las opiniones expresadas en este artículo pertenecen exclusivamente a los autores y no comprometen, de ninguna manera, a las instituciones en las que éstos ejercen su actividad profesional.

(1) Desde un punto de vista histórico esto ha significado devolución de los activos al sector privado al final de un siglo que vio la nacionalización de muchas compañías. En general, estas empresas fueron creadas por inversores privados al final del siglo XIX y a principios del siglo XX. Esto es especialmente cierto para los servicios públicos. La mayoría de compañías ferroviarias, eléctricas o de aguas fueron de hecho empresas privadas durante la mayor parte de la primera mitad del siglo XX en la región.

Jamaica siguieron con la primera fase de su programa de privatizaciones. Pero no es hasta final de la década de los ochenta cuando la región empezó su programa de privatizaciones más efectivo, impulsado, por un lado, por la administración mexicana de Salinas en 1988 y por otro lado, por la reforma Argentina iniciada en 1989 por la administración de Menem. Posteriormente, Bolivia, Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá se apuntaron a esta política y contribuyeron a generar, en Latinoamérica, la ola de privatizaciones de los años 90. En todos estos países, las privatizaciones afectaron a casi todos los sectores de la economía, desde la agricultura, la pesca, la manufactura, el petróleo, el gas, la industria minera hasta los servicios públicos. En total, alrededor de 1.500 compañías públicas fueron transferidas al sector privado o, simplemente, cerradas o declaradas en bancarrota.

Mientras el número de empresas públicas disminuía, el flujo de caja de los gobiernos estaba empezando a incrementarse. Esta política generó ingresos de unos 175.000 millones de dólares americanos para la región entre 1990 y 1999. Prácticamente, el 60% de estos ingresos se generaron por la privatización de servicios de infraestructuras y alrededor del 10% por la privatización de servicios financieros. El 95% del total de ingresos se concentró en seis países: Brasil (40%), Argentina (26%), México (17%), Perú (5%), Colombia (3,5%) y Venezuela (3,5%)². Los países más pequeños generaron menos ingresos en dólares. Pero a pesar de que los ingresos de estos países fueran insignificantes para la región, eran importantes en relación al tamaño de su economía. Por ejemplo, mientras que el ingreso medio procedente de la privatización representó alrededor del 2,7% del PIB de la región, para Bolivia o Panamá, este ingreso equivalía al 10% de su PIB.

Pero los ingresos fiscales no eran los únicos objetivos de las reformas. En concreto, para el caso de los servicios públicos se esperaban, además, importantes mejoras de eficiencia, como se puso de manifiesto con la adopción en esos sectores de regímenes regulatorios del tipo RPI-X (*price cap*). Por ejemplo, en los sectores de energía, agua, telecomunicaciones o transporte este régimen tendió a ser la forma de regulación adoptada por los gobiernos reformistas. De acuerdo con Estache, Guasch y Trujillo (2004), el 56% de los contratos firmados durante los años 1990 en América Latina fueron regulados bajo el régimen de *price cap*; el 20% con el régimen de tasa de retorno; mientras que para el 24% de los contratos se introdujo un sistema híbrido³.

(2) Los principales ingresos de Chile fueron obtenidos entre 1974 y 1985 durante sus dos primeras oleadas de privatizaciones. Obsérvese que la experiencia chilena es poco usual en muchos sentidos, desde la primera oleada consistente en una devolución de 377 empresas a los primeros propietarios, las cuales habían sido nacionalizadas o adquiridas por la administración de Allende (véase Fisher, Gutiérrez y Serra 2003).

(3) Nótese que, de acuerdo al mismo artículo, la adopción del régimen de *price cap* incrementó la probabilidad de renegociación. El sistema híbrido fue mejor, en este sentido que el *price cap*, pero no tanto como el sistema de tasa de retorno.

Cabe finalmente notar que la privatización como una opción política no se expandió a lo largo de la región, como algunas veces se argumenta. Por ejemplo, Uruguay, Paraguay, Costa Rica, Honduras, Ecuador y muchos pequeños países caribeños no han seguido la ola de privatizaciones (en algunos casos como resultados de un referéndum) por lo que han generado muy pocos ingresos públicos derivados de esta política⁴.

La política privatizadora no ha sido adoptada con igual entusiasmo por todos los países, su aceptación disfrutó de un soporte bastante amplio hasta los 3 ó 4 últimos años. Las dificultades económicas en América Latina a consecuencia de la crisis Asiática de 1997 canalizaron el rechazo de muchas reformas, incluidas las privatizaciones. Se pasó de un apoyo muy amplio, revelado por una encuesta de las Naciones Unidas en 1995 (United Nations, 1999), a un rechazo creciente, como se puso de manifiesto en las encuestas del Latino barómetro entre 1998 y 2003.

El cambio en el apoyo a estas políticas ha generado un gran número de estudios entre 2000 y 2004. Este artículo resume brevemente los diferentes estudios sobre la experiencia en la materia. Debido a que las características de las políticas de privatización son mucho menos homogéneas de lo que se cree fuera de la región, la experiencia de los diferentes países proporciona varias lecciones sobre lo que se ha aprendido en los últimos 15 años o por lo menos de cómo han funcionado los diferentes instrumentos de política. En concreto, la experiencia muestra que es importante distinguir entre la privatización de servicios públicos y otras industrias y servicios.

El artículo se organiza como sigue. La sección 2 proporciona una breve revisión de las condiciones iniciales que se tuvieron en cuenta para justificar la decisión de privatizar y las principales formas de privatización utilizadas en cada caso. La sección 3 muestra algunos de los principales logros alcanzados en estas reformas, incluyendo el efecto sobre los precios, calidad, inversión, empleo, autonomía financiera y finanzas públicas. La sección 4 se enfoca sobre las políticas que no funcionaron de la forma esperada, incluyendo las consecuencias sobre la redistribución de la renta, los fallos en las políticas de competencia y algunos conceptos institucionales y gubernamentales importantes. Por último, en la sección 5 se presentan las principales conclusiones.

2. UN RESUMEN DE LAS EXPERIENCIAS

La historia de las privatizaciones ha sido reescrita en muchas ocasiones por razones ideológicas, por lo que parece imprescindible revisar algunos

(4) Obsérvese que, en cada uno de esos países, hay programas de privatización en curso que están bajo discusión. En Uruguay, por ejemplo, hay ahora operadores privados en el sector de los transportes y del agua, aunque el grueso de los servicios permanece bajo el control del sector público.

de los hechos básicos que motivaron el principio del proceso de reforma en los diferentes países. Los países difieren en tamaño de mercado, en nivel de pobreza, en habilidad para negociar con los bancos comerciales, en tipo de democracia y grado de corrupción. Los detalles de la puesta en marcha de las políticas parecen mostrar que los gobiernos entendieron esta idea bastante bien. Antes de entrar en las características específicas de las reformas de cada país, puede ser útil puntualizar una circunstancia histórica bastante interesante. Algunas veces, se olvida que la experiencia de Chile y por extensión la de Méjico, precedieron a la británica⁵. Este es el motivo por el que la revisión comienza con estos países.

Chile. La experiencia privatizadora de Chile se conforma como una serie de olas de privatización⁶. El primer paso se produjo entre 1974 y 1978 y tuvo por objetivo 550 empresas pero se excluyeron los servicios públicos (*utilities*) y se incluyeron las compañías que habían sido nacionalizadas por la administración de Allende. Esta política era parte de la visión neo-liberal que tenía lugar bajo el régimen de Pinochet. Las reformas demandaban la estabilización de la economía y políticas fiscales muy restrictivas. Estas políticas tan restrictivas demandaban grandes ingresos y, por tanto, la generación de ingresos era el principal objetivo de la primera fase de privatización. Para conseguir estos objetivos de ingresos, el gobierno ofreció paquetes para inversores y ofrecía créditos (en ocasiones a través de subastas) para facilitar las restricciones impuestas por un mercado chileno de capitales poco desarrollado⁷.

La segunda fase de privatizaciones tuvo lugar entre 1984 y 1990. Empezó con la reprivatización de muchas de las empresas que se quedaron fuera en la primera fase (particularmente en el sector de finanzas). Un importante componente fue, sin embargo, la venta de las mayores empresas de infraestructuras (alrededor de 30). Para los servicios de infraestructuras se requería, en primer lugar, la transformación de estas firmas en empresas públicas y estas empresas tuvieron que someterse a los procedimientos habituales de auditorías comerciales. La venta de acciones generalmente fue gradual y el porcentaje de participación privada se incrementó de manera progresiva. Por ejemplo, Bitran et al. (1999) muestran que desde diciembre de 1986 hasta principios de 1990, el incremento de la cuota de propiedad privada en ENDESA, una empresa de electricidad, pasó del 30% al 72%. Los inversores institucionales (tales como los fondos de inversión) contabilizaron alrededor del 25% del total de los servicios públicos privatizados, proporcionando un compromiso efectivo a largo plazo para la financiación del sector. En general, los trabajadores de

(5) Los programas de Thatcher empezaron en la década de los 70 y se aceleraron sólo después de 1983, lo que implica que los modelos de Chile y Méjico no estuvieron influenciados por la experiencia británica.

(6) Para más detalles ver, por ejemplo, Luders (1991).

(7) Aunque hubo casos en los que el gobierno simplemente devolvió los activos a sus propietarios originarios, ilustrando una economía orientada hacia el mercado.

las empresas privatizadas obtuvieron entre un 5% y un 10% de la cuota con la finalidad de asegurar su apoyo político. En los casos de las privatizaciones de las eléctricas y las telecomunicaciones, un reducido número de funcionarios públicos adquirió un gran porcentaje de las acciones. La preocupación se centró ahora en el alto grado de concentración que había resultado de la primera fase de la ola de privatizaciones. Como consecuencia de ello el objetivo declarado de esta segunda fase de venta de activos fue el *incremento de la distribución de la propiedad más que la maximización de los ingresos*.

Chile está entrando ahora en la última fase de la ola de privatizaciones para los servicios públicos residuales. En este contexto la principal preocupación es, claramente, las ganancias de eficiencia, tal y como se reveló en el diseño del régimen regulatorio (Galetovic y Sanhieza, 2002).

Méjico. La experiencia de Méjico es, históricamente, tan importante como la reforma simultánea en el Reino Unido y, junto con Jamaica, señala el primer grupo de privatizaciones de los años 80 en la región. Es, sin embargo, particularmente interesante porque envuelve la venta de un número excepcionalmente elevado de empresas y fue parte de la primera reforma masiva del papel del sector público que se decidió después de la crisis. La ola se expandió sobre casi todos los sectores, con la notable excepción de los servicios públicos. Sin embargo, el proceso fue lento por la necesidad de construir el soporte político adecuado (Laporta y Lopez-de-Silanes, 1999). Empezó a principio de los años 80, pero la mayor parte de su implementación no tuvo lugar antes de 1988 y finalizó en 1994. Mientras que la búsqueda de la eficiencia era la motivación oficial, muchos vieron en el esfuerzo masivo el intento de crear un cambio irreversible en el papel del sector público en la economía (Ramírez, 1994). La administración de Zedillo continuó el empuje pero tuvo menos éxito. Esto se debió, en parte, a que los activos puestos en el mercado fueron menos atractivos y, en algunos sectores, al hecho de que el gobierno sólo ofreciera una parte minoritaria de las acciones, como en el caso del complejo petro-químico de los Morelos. Todo ello supuso una preocupación importante para los postores potenciales.

El impacto mediático más relevante de esta última fase en la ola de privatizaciones fue conseguido en el sector de transporte. Las infraestructuras portuarias aeroportuarias y ferroviarias fueron reestructuradas con éxito. La experiencia en el sector de carreteras tuvo menos impacto y necesitó una reestructuración mayor. La anunciada privatización de la "joya de la corona", el sector petrolífero, podría ser un éxito. Este sector ha sido un monopolio público desde 1938 y es, probablemente, la mayor fuente de debate político bajo cualquier administración. Una preocupación similar se aplica al sector eléctrico, aunque el gobierno empezó la reforma con la subasta de productores independientes.

Argentina. La privatización fue el componente clave de la estabilización argentina. De hecho, fue parte del esfuerzo por reformar el estado bajo la administración de Alfonsín, pero realmente cobró más fuerza durante la administración de Menem. Cabe destacar que el 50% de los 23.000 millones de dólares americanos obtenidos entre 1990 y 1997 se utilizaron para

sanear la deuda pública aunque, en algunos casos, el gobierno contrajo una nueva deuda en el proceso, al asumir el control de la deuda de algunas de las empresas públicas que estaban siendo privatizadas.

A pesar del descontento de la izquierda argentina que lo había apoyado en su elección de 1989, la privatización obtuvo la aprobación popular gracias a la publicidad ("marketing") que se hizo de la reforma por parte de la administración de Menem. Al contrario de la experiencia de Chile y Méjico, la base del programa era, de hecho, la "privatización" de los servicios públicos y en particular de los servicios de infraestructura.

La importancia relativa de este sector en el calendario de la privatización, puso de manifiesto el hecho de que la crisis fiscal obstaculizó los niveles históricos de subvenciones en el sector y de ahí que la reducción del nivel y de la calidad de servicio llegaran a ser el tema central. Pero la "privatización" era sólo nominal ya que muchos de los servicios estaban, en la práctica, concesionados por un periodo concreto con unos niveles de servicio determinados y una inversión obligatoria especificada a través de los contratos. En muchos casos, los trabajadores también recibieron un porcentaje de los ingresos generados por el proceso de reforma. Esta aproximación de las concesiones llegó a ser el modelo que siguió la región. En el caso de infraestructuras, por ejemplo, dos tercios de todos los contratos firmados durante la década de los 90 fueron de concesión muy similares a aquéllos que fueron introducidos en Argentina a principios de los 90. El compromiso con el sector privado fue más allá de los contratos, pues también incluyó la firma de tratados internacionales con los gobiernos de los principales inversores (por ejemplo, España, Italia y Francia) como forma de demostrar el compromiso político de las reformas.

En otros sectores, la venta de activos tuvo lugar en una amplia gama de actividades. La más importante fue la privatización de la compañía petrolera estatal YPF que supuso un gran acierto y tuvo un efecto muy importante en la región. Pero algo sorprendente fue que, cuando la administración de Menem lanzó al mercado activos tales como las acciones argentinas de las cataratas de Iguazú (Brasil posee el resto de acciones), empezó a crecer una fuerte reacción pública en contra de la administración. Este descontento con la política, se aceleró con la recesión que resultó de la crisis de crédito que siguió a la crisis Asiática y del Tequila y el principal incidente en el que parte de Buenos Aires se quedó sin electricidad durante más de 10 días.

La administración de De la Rúa tuvo una relación difícil con los concesionarios y cuando estalló la crisis del 2002, la privatización de los servicios públicos llegó a ser el principal titular en la prensa local y tema central entre los críticos. La administración de Kirchner está reconsiderando ahora los programas de concesiones de los servicios públicos y buscando algunas alternativas de reestructuración que deberán ser discutidas con los operadores privados.

Bolivia. Haciendo frente a una perspectiva de estancamiento económico completo, a partir de 1986 Bolivia llegó a ser el segundo país en la

región (después de Chile), y la primera democracia, en implementar una política económica de choque bajo un programa de ajuste estructural del FMI. En este contexto, el inicio formal del proceso de privatización empezó en 1992 con una ley que estableció algunas de las bases que propiciaron el cambio. Sin embargo, se dejaron algunas reformas estructurales más amplias para la administración que tomó posesión en 1993. La reforma se concentró en la infraestructura y la banca. Los objetivos específicos eran atraer inversión extranjera, incrementar la competencia y la eficiencia y ajustar las cuentas públicas. La privatización fue uno de los cinco componentes principales de la reforma, los otros fueron: la modernización del marco legal; el establecimiento de sistemas regulatorios independientes; la introducción de incentivos a la eficiencia en el diseño regulatorio y la reestructuración de los principales ministerios. La privatización se llevó a cabo a través de una nueva aproximación denominada "capitalización" que generó el 80% de los 2.000 millones de dólares americanos de beneficios de la privatización. Esta aproximación permitió a inversores estratégicos, seleccionados a través de una oferta pública competitiva, obtener una participación del 50% que controlaba la empresa. Pero en lugar de comprar las acciones existentes del GOB, el ganador invierte la cantidad total de la puja en la empresa, como un aumento de su capital, dentro de un periodo establecido de tiempo. Esta aproximación fue utilizada en aquellos casos en los que se necesitaba una inversión adicional considerable, pues aseguraba estos nuevos recursos. En otros casos se utilizaron concesiones o ventas simples.

Barja y Urquiola (2003) explican que políticamente esta aproximación tuvo también un fuerte atractivo porque el gobierno no estaba vendiendo realmente sus activos, sino que estaba invitando al sector privado a realizar nuevas inversiones, y porque la población podía participar directamente en los beneficios eventuales de las empresas. La principal desventaja desde el punto de vista de la estabilización macroeconómica era que los recursos no iban a Hacienda. Sin embargo, al tiempo, el gobierno lo veía como un beneficio puesto que trataba de minimizar el riesgo de que un beneficio adicional pudiera conducir a una expansión en gastos insostenible. Los esfuerzos de privatización, en concreto la de los servicios públicos residuales, decrecieron notablemente después de los incidentes en Cochabamba donde se "frustró" una concesión de aguas.

Brasil. El programa de privatización brasileño empezó en 1991 bajo la administración de Collor y continuó con el gobierno de Cardoso. Éste funcionó bastante bien hasta 1998, después se ralentizó con la economía. Entre 1991 y 2002, se transfirieron más de 120 empresas al sector privado. Una cuestión interesante es que las compañías no fueron sólo transferidas con control mayoritario sino que también en muchos casos con representación minoritaria.

La implementación se hizo simultáneamente a nivel nacional y subnacional, particularmente en Sao Paulo. En ambos casos, los principales objetivos eran generar ingresos y recortar la excepcional deuda pública. En términos del dólar, las transacciones resultaron con más de 100.000 millones de dólares americanos de beneficios netos. La privatización de los servicios de infraestructura, como las telecomunicaciones, las carrete-

ras, los ferrocarriles y la electricidad, generaron casi las tres cuartas partes de los ingresos. Las otras empresas incluían muchos institutos de investigación, y otras organizaciones profesionales que se habían organizado históricamente como empresas públicas autónomas y que se habían ido reestructurando durante la mayor parte de los 80 (Macedo, 2000).

Mientras que en términos monetarios ésta es una experiencia de privatización notable, el impacto sobre la estructura de la economía no está todavía muy claro. Algunas de las compañías históricas de la industria del país están ahora en manos privadas e importantes sectores tales como las telecomunicaciones o el ferrocarril también lo están. En estos casos, los componentes de la industria que han quedado como monopolios residuales están siendo regulados bajo mecanismos de precios máximos (RPI-X) con revisiones tarifarias, con el objetivo de compartir con los usuarios las mejoras de eficiencia previstas en los contratos. Pero hay todavía muchos sectores, que no presentan características de monopolio natural. En estas situaciones la introducción de competencia y la liberalización son tareas pendientes ya que el sector público sigue siendo el principal jugador. Esto incluye parte de la industria portuaria, la industria petrolera, muchos componentes de la industria energética y el sector financiero.

Colombia. La decisión de privatizar en Colombia se consideró desde 1986. En ese momento el gobierno comenzó a trabajar en el programa de liberalización del antiguo Instituto de Fomento Industrial (IFI). Este instituto copaba una gran cuota de la capacidad de fabricación del país y había sido el motor histórico que estuvo detrás del proceso de industrialización de la nación. En aquella época, la política de privatización se veía fundamentalmente como un instrumento para promover la eficiencia. La implementación de la política aceleró parte del programa de liberalización iniciado en los primeros años 90. El efecto sobre los ingresos se convirtió en un tema principal del gobierno así como el deseo de atraer inversión extranjera privada a la economía. Los asuntos a tratar eran modestos ya que, históricamente, el tamaño del estado había sido relativamente pequeño para la región. Los objetivos de beneficios eran importantes para la administración y contribuyeron notablemente a la estabilización del país entre 1994 y 1998.

Como lo explican Alonso *et al.* (2001), los contratos de concesión y venta fueron los principales instrumentos utilizados de manera que se cambiaron los sistemas legales para facilitar su uso. Se trató de que los contratos de concesión se emplearan principalmente en los servicios públicos. Entre 1993 y 1998, se habían firmado 35 contratos de concesión, muchos de ellos para carreteras, gas y telecomunicaciones. A pesar de las necesidades de más de 1.400 municipios, se firmaron pocos contratos en el sector sanitario o del agua. Para otros sectores, locales, regionales y gobiernos nacionales, durante el mismo periodo sólo se llevaron a cabo 25 transacciones en las cuales se vendieron las acciones a los inversores privados. La mayoría de los acuerdos se realizaron en los sectores industriales y mineros. A pesar de todo, los logros conseguidos en los 90 han sido relativamente modestos y desde entonces, el programa ha estado sujeto a cambios en el nivel de apoyo. En definitiva se han conseguido

muy pocas mejoras, aunque se ha estado trabajando de una manera significativa en la reestructuración del sector energético y en el de transporte. La mayor parte del esfuerzo se emplea en la reestructuración de aquellos sectores en los que sea posible promover la competencia.

Jamaica. La experiencia de privatización en Jamaica es realmente la historia del cambio de rumbo de la política de nacionalización llevada a cabo entre 1972 y 1979 por el gobierno de Manley. Durante la administración de Manley, el gobierno había creado 185 compañías públicas que cubrían todos los servicios de infraestructura y la mayoría de los servicios bancarios y de los relacionados con el turismo. Como en muchos de los países del Caribe, esta política de nacionalización era un rechazo hacia las multinacionales privadas. Sin embargo, este rechazo cambia de sentido con la elección de Segal en 1981, quien había hecho campaña a favor de atraer capital privado al país. En otras palabras, la privatización se sustentó inicialmente sobre una base ideológica. Sin embargo, no fue hasta 1985 cuando el programa de privatización se puso en marcha de forma rotunda. El programa se inició con la oferta de acciones públicas en uno de los bancos principales. El catalizador fue una emergente crisis financiera para la que se necesitaban ingresos.

Con un sorprendente cambio en los acontecimientos Manley, el padre de la nacionalización 20 años antes, fue reelegido nuevamente en 1991 y decidió aumentar la experiencia privatizadora del país. Su principal objetivo era en ese momento reducir el tamaño del estado e introducir a gran escala la liberalización para promover la eficiencia en la economía. La política primordial de acción fue otro descenso de las acciones del gobierno combinado con un incremento de las acciones de propiedad de los empleados por encima de un 10%. Después de esta etapa, el gobierno era sólo un propietario minoritario de la mayoría de las empresas. En una tercera fase, el gobierno vendió sus acciones residuales a través de un sindicato local de inversión.

En los 10 años siguientes, Jamaica había privatizado 210 empresas a lo largo de todos los sectores económicos. Para el año 2000, se había realizado un progreso considerable en el sector financiero y en la privatización, mientras continuaba la liberalización del mercado. Cuatro bancos de propiedad estatal y un grupo de pequeñas entidades fueron fusionadas dentro del *Union Bank*, y la reestructuración del Banco Comercial Nacional continuó con la preparación de ambos bancos para ser privatizados. Después de algunos reveses, por ejemplo, cuando varias entidades privatizadas volvieron a ser de titularidad pública o siguieron necesitando las ayudas del gobierno, la privatización ha conseguido en términos generales un fuerte apoyo.

Nicaragua. La privatización en Nicaragua se desarrolló en un contexto muy diferente, algo similar al contexto chileno cuando se invirtieron las nacionalizaciones de Allende. La elección de Chamorro fue un síntoma de rechazo al modelo socialista que inició una primera fase de privatizaciones entre 1991 y 1996 en diferentes sectores, desde la agricultura a los servicios, incluyendo al sector bancario pero excluyendo los servicios públicos. Las privatizaciones de la infraestructura estaban en la base de un segundo

conjunto de privatizaciones. Ésta comenzó en 1995 con la reestructuración de la electricidad y las telecomunicaciones, de manera que sus servicios fueron concesionados entre 1995 y 2002, generando cerca de un 5% de los ingresos del PIB. Todavía se continúa con las reformas.

La crítica principal a la primera fase fue la falta de transparencia en la rentabilidad fiscal de la privatización. Ésta fue bastante importante llegando a alcanzar el 2,5% anual durante la mayor parte de la fase inicial de reforma. Parte de ese beneficio fue utilizado para limpiar la deuda pública de las compañías privatizadas, pero el resto se destinó a complicados asientos de las cuentas presupuestarias (Freije y Rivas, 2002).

Panamá. Comenzado en 1992, el programa de privatización en Panamá está prácticamente concluido. Se inició con la venta de la compañía estatal de cemento y con la de fruta. En los cuatro años siguientes, el gobierno había ganado concesiones para privatizar los peajes en las carreteras, los servicios de telefonía móvil, los servicios de ferrocarril y los puertos. Intel, la compañía telefónica de Panamá, fue parcialmente vendida (49%) a mediados de 1997 y ahora está administrada por la empresa británica Cable y Wireless. Los casinos propiedad del gobierno y las pistas de carreras fueron privatizados en 1998. La compañía eléctrica fue reestructurada y se convirtió en 8 empresas, las cuales se vendieron al sector privado en agosto de 1998. Participaron cuatro empresas americanas Enron, Coastal, AES y Constellation. Dos molinos de azúcar fueron privatizados en 1998 por grupos locales con parte de participación colombiana. Pendientes de las privatizaciones anunciadas, se incluyen un gran centro de convenciones y un aeropuerto internacional. La privatización del agua se paró después de violentas protestas y manifestaciones que han tenido lugar con el presente gobierno.

Aunque se ha producido una notable participación de inversión extranjera resultante de la privatización, la implementación de esta política se redujo dramáticamente en el año 2000, así como el entusiasmo y las oportunidades de una privatización adicional. Todo ello como consecuencia de prácticas cuestionables por parte del gobierno y un sistema judicial lento e imperfecto.

Perú. Después de su fuerte crisis macroeconómica, Perú lanzó, como parte de su programa de ajuste macroeconómico la reforma de sus empresas públicas, que se inició bajo la administración de Fujimori. El sector cubría toda clase de actividades, desde la agricultura, la minería, la industria, los servicios públicos y el sector bancario. Esto fue visto como confuso, costoso e ineficiente. El diseño del programa intentaba atraer a inversores privados extranjeros. La mayor parte de la privatización se realizó a través de la venta, con cerca de un 5% de los beneficios generados a través de concesiones. El programa inicialmente fue modesto y se centró en 23 compañías, las cuales fueron vendidas dentro de los dos años siguientes. El mejor momento del programa se alcanzó, sin embargo, durante el periodo 1994-1996 cuando 64 empresas fueron privatizadas incluyendo las de telecomunicaciones y energía (Torero y Pasco-Font, 2003). En 1998, el programa empezó a cubrir el sector de transportes y disfrutó de éxitos variados. En esta primera década, con

cerca de 150 empresas privatizadas, el programa había generado unos 8.900 millones de dólares americanos y se acordó una inversión superior a los 7.000 millones. Más del 80% del beneficio fue generado por las telecomunicaciones, la electricidad y la minería. Mientras que los sectores de las telecomunicaciones y el bancario habían sido prácticamente privatizados en su totalidad, los principales activos residuales del gobierno en infraestructura y en la agricultura, no han sido transferidos todavía al sector privado.

La aceleración de la privatización de esas empresas residuales fue parte del compromiso inicial de la administración de Toledo para generar beneficios suficientes que le permitiesen cubrir su problema de déficit creciente. En su lugar, el programa se ralentizó notablemente y en el sector eléctrico el gobierno se vio forzado a deshacer la privatización de dos empresas en el año 2002.

3. ¿CUMPLIERON LAS PRIVATIZACIONES CON LOS DIFERENTES OBJETIVOS?

La revisión sugiere que con la política privatizadora se perseguían múltiples objetivos, el grado en el que se cumplieron podrá dar una idea clara de lo acertado de esta política. Esta sección ofrece una revisión de la literatura sobre los logros de la política privatizadora en Latinoamérica. Siempre que sea posible, en la discusión se señalan las características diferenciadoras de las "privatizaciones" de los servicios públicos. Esto viene motivado por la consideración de los servicios públicos como un derecho para los usuarios. Se entiende que el agua es una necesidad y que la electricidad y el transporte público están cerca de alcanzar esta consideración, e incluso parece que la telefonía móvil se encuentra en esa categoría. La idea de pasar el control de estas necesidades básicas al sector privado es una fuente de preocupación, y han contribuido a formar algunas de las opiniones negativas de la privatización en la zona. Sin embargo, la adopción de contratos de concesión para la introducción de participación privada en el proceso, fue muy popular. Esto, de alguna manera, ayudó a gestionar la idea política de la privatización (cuadro 1).

Cuadro 1
IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN EN LA PRIVATIZACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS EN LATINOAMÉRICA, 1990-2000

Sector	Concesiones como % del total de proyectos de privatización de infraestructuras
AGUA	89,0
TRANSPORTE	97,5
ENERGÍA	54,4
TELECOMUNICACIONES	0,5
TOTAL	65,5

Fuente: World Bank PPI Database.

En lo que respecta a los objetivos fiscales asociados con los programas de estabilización, y éstos parece que han prevalecido como uno de los más importantes en el corto plazo, el impacto de la reforma fue bastante positivo. En la década de los 90, en 18 estados de Latinoamérica, los ingresos acumulados de la privatización fueron en promedio de un 6% del PIB (IDB, 2002). Además, la reestructuración de la deuda permitió reducciones en los tipos de interés y en los calendarios de amortización de la deuda. Al contrario que en otras regiones (otra vez fuera de los estados de la OCDE), más de la mitad de todas las privatizaciones de Latinoamérica habían sido en empresas de servicios públicos de infraestructura de gran valor. Desde 1990 hasta el año 2001, sólo la inversión privada en Latinoamérica fue de un total de 360.500 millones de dólares americanos, 150.000 millones más que las regiones del Pacífico y del este de Asia (Harris, 2003).

Es importante señalar que las ganancias fiscales llegan de dos formas: como efecto stock y como efecto flujo. Los números generalmente citados dan una imagen del efecto stock (esto es, lo que las ganancias de la venta o del alquiler tienden a recoger). Sin embargo, hay también un efecto flujo (la demanda de subvenciones de capital u operacionales) que puede cambiar y lo hace a lo largo del tiempo con la demanda, con renegociaciones y con reestructuraciones fiscales que tienen como objetivo ayudar a los más pobres. Lo que parece ser una ganancia inicial del efecto stock puede llegar a ser una pérdida por la acumulación de los efectos fiscales de flujo negativos. La renegociación de los contratos de concesión en las regiones genera un riesgo de incumplimiento de los compromisos de inversión hacia el sector público lo que podría contrarrestar las ganancias iniciales. Esto es particularmente importante en el contexto de los servicios de infraestructura, como se discutirá con posterioridad.

En términos del impacto más microeconómico de la actuación de las empresas privatizadas, en general, el éxito es bastante difícil de negar. De acuerdo con una serie de estudios de Argentina, Chile, Colombia, México y Perú realizado por académicos latinoamericanos, la actuación de las empresas privatizadas ha mejorado en términos de su rentabilidad (retorno de las ventas), eficiencia operacional (ratio de ventas por trabajador) y de producción (IDB, 2002).

Comparando con la situación previa a la privatización, la rentabilidad se ha incrementado en: 61% en México, 51% en Argentina, 41% en Perú, 10% en Colombia, 8% en Brasil y Chile y 5,3% en Bolivia (aunque en este caso se midió con una muestra más pequeña). Estos resultados son sorprendentes aunque desafortunadamente los estudios no distinguen entre los sectores regulados y los competitivos. El único estudio que lo hace sistemáticamente es el realizado en Chile (Fisher, Gutiérrez y Serra, 2003). De hecho, se observa que para empresas competitivas, no hay cambios importantes en eficiencia comparada con la situación anterior a la privatización. La mayoría de las ganancias

en rentabilidad son debidas a la mejora en los sectores regulados lo que cubre la mayoría de los servicios de infraestructura⁸.

La discusión de las ganancias medidas en términos de ventas por trabajador es algo más complicada. De hecho, a menudo se discute que las principales ganancias de la privatización son el resultado de las reducciones de empleo. ¿Podría ser que del 88%, 92% y 112% de las ganancias conseguidas por Chile, Méjico y Perú respectivamente, sean debidas a las pérdidas de empleo en esos sectores? El hecho de que la producción de las empresas privatizadas aumentase en esos países en un 25%, 53% y 25%, respectivamente, sugiere que no todas las ganancias deben provenir de los recortes de empleo, aunque difícilmente se puede negar las reducciones de empleo en el corto plazo. En Argentina, por ejemplo, el empleo bajó un 40% en las empresas privatizadas.

Una dimensión a menudo omitida en la discusión de la literatura y en los debates de política pública es el impacto de las reformas en la calidad de los bienes y servicios suministrados⁹. En muchos casos, sobre todo en la infraestructura, la privatización estaba asociada no sólo con ganancias de productividad, en la eficiencia de la localización y tecnológicas sino también, con grandes mejoras en la calidad de los servicios ofertados¹⁰. Pocos parecen hoy recordar el periodo de espera de 5 a 10 años para obtener una residencia y a veces un teléfono comercial, los interminables retrasos para obtener reparaciones y servicios, y los altos costes de los sobornos pagados a los oficiales para saltar las listas de espera y obtener y mantener las conexiones. En muchos de esos países, pocos recuerdan que la falta de seguridad y confianza del transporte público contribuyó fuertemente al incremento del uso de los modos de transporte privado. Es, en este contexto, en el que muchas de las reformas fueron inicialmente bienvenidas, excepto por los trabajadores del sector público (y sus familias) que perdieron sus trabajos, y, en ocasiones, los privilegios asociados, financiados por impuestos pagados por sus conciudadanos, o compensados por la siguiente generación.

En conclusión, parece que los estándares aplicados para determinar los efectos de la reforma actualmente son superiores a los estándares utilizados para evaluar el sistema en el comienzo de la década de los 90 en

(8) De acuerdo con ese estudio, las ganancias se deben a mejoras en la eficiencia operativa estimuladas por regímenes regulatorios efectivos. Sin embargo, esta conclusión no es unánime en Chile, pero el debate que lo rodea será discutido con posterioridad. La principal cuestión no respondida por el estudio es el alcance para el que este incremento en el retorno ha sido excesivo o consistente con un retorno normal de esos activos.

(9) Ramamurti (1996) es una excepción significativa ya que documenta las mejoras en la calidad en el transporte y las telecomunicaciones como resultado de las reformas latinoamericanas.

(10) Para una revisión de las mejoras en eficiencias, ver Estache, Guasch y Trujillo (2003)

Latinoamérica. Ésta puede ser una de las razones por las que las conclusiones que surgen de estos resultados cuantitativos contrastan con el hecho de que el 63% de los ciudadanos de Latinoamérica pensaba, en el año 2001, que sus países no se habían beneficiado con la privatización.

4. ¿QUÉ FUE LO QUE NO FUNCIONÓ CON LAS PRIVATIZACIONES?

Hay algunos temas que surgen de esta experiencia que son dignos de ser resaltados en esta descripción. En el resto de esta sección se hace un breve resumen de esos problemas y de las principales referencias bibliográficas en las que se sustentan.

Problemas de costes fiscales continuados y crecientes. Buena parte de los observadores de las reformas podrían sostener que los objetivos fiscales eran dominantes en la mayoría de los países. La literatura se ha centrado, sin embargo, en el problema del stock que parece haber sido bien tratado en las reformas. Sin embargo si se analizan y se tienen en cuenta el tema de los flujos, la situación no parece tan positiva. Hay evidencia creciente y analítica de que el problema del flujo no ha sido resuelto. En un artículo reciente, Campos et al. (2003) hacen referencia a este tema para el sector de infraestructura. La participación privada en Latinoamérica en los sectores de servicios públicos tendió a reducir la demanda para las subvenciones pero aumentó la inversión pública en el sector. Hay evidencia de lo opuesto para la privatización del transporte. El efecto neto de ambos efectos, stock y flujo, es un problema empírico que necesita ser calculado al nivel del país.

Tasas de retorno observadas. En los países en los que la mayoría de las privatizaciones tuvieron lugar en actividades no competitivas, un examen más acertado de la situación podría también controlar la igualdad entre el coste de capital y la tasa de retorno. Las privatizaciones no tenían la intención de crear rentas para los inversores privados. En un artículo reciente sobre el sector de infraestructura, Sirtaine et al. (2004) muestran que, dependiendo de cómo se clasifiquen los costes, la tasa de retorno puede variar entre un 9% y un 33% para cualquier sector dado. Considerando que el coste de capital varió entre un 15% y un 25% en la mayoría de los sectores para gran parte de los países, se observa claramente que no es fácil calcular en qué cuantía el régimen regulatorio importa y el tamaño de la renta que fue creada por el proceso de reforma.

La subestimación de la regulación de los monopolios residuales de servicios públicos. Esto está relacionado con la discusión de la tasa de retorno y es importante para los servicios de infraestructura. Una razón clave para la falta de popularidad de la privatización de la infraestructura es la sensación de que las ganancias de eficiencia documentadas alcanzadas por la privatización no han sido distribuidas justamente. Esto es en gran medida responsabilidad de los reguladores o de los diseñadores del proceso que ellos han de seguir. La principal tarea distributiva del regulador es calcular las reducciones de costes alcanzadas por los operadores y pasar parte de esas ganancias a los consumidores como parte del proceso

de revisión de las tarifas programado. En muchos de los países desarrollados, e incluso en algunos de los países industrializados, uno de los problemas estriba en que el regulador puede ser capturado por los políticos y/o por los operadores. En algunos casos, las ganancias básicas de eficiencia que podrían ser al final repartidas no son calculadas y, por lo tanto, raramente redistribuidas¹¹. En conclusión, los reguladores son unos de los jugadores cruciales en la determinación de la percepción de la equidad de la privatización, porque determinan en gran medida el alcance de la distribución de las ganancias de la reforma.

Indudablemente las situaciones suelen ser más complejas de lo que se discute de manera muy aproximada en la prensa. En ese contexto, cabe destacar que, en el caso de los servicios públicos, hasta la fecha ningún país ha llevado a cabo una revisión formal de las tarifas (excepto para el sector del gas en Argentina) y que, por lo tanto, no se sabe realmente en qué medida los gobiernos asumieron el compromiso de repartir las mejoras de eficiencia. Lo que sí parece cierto es que muchos de los operadores de diferentes países (por ejemplo los de los sectores de energía, telecomunicaciones y transporte) pretendieron reducir las tarifas cobradas. Sin embargo, no lograron llevar a cabo su propósito debido a que las mejoras de eficiencia alcanzadas, fueron capturadas por el sector público a través de aumentos tributarios. Para el caso Argentino, Estache (2003) muestra que las principales ganancias de eficiencia no han sido repartidas con los usuarios. En la mayoría de los sectores clave estas ganancias fueron capturadas por los tres niveles de gobierno a través de la introducción de nuevos impuestos.

Una evidencia clara para apoyar el papel clave de la regulación se encuentra en el estudio de Chisari *et al.* (1999). Los autores revisan el papel de la privatización y la regulación de los sectores de las telecomunicaciones, la energía y el agua en Argentina. El análisis separa los beneficios de la privatización en sí mismos, de los beneficios de la regulación efectiva. El resultado es que la privatización rindió ganancias operacionales en el sector de infraestructura equivalentes al 0,90 por ciento del PIB, o el 41 por ciento del gasto medio en los servicios públicos. La regulación efectiva añadió ganancias brutas del 0,35 por ciento del PIB (16 por ciento del gasto medio en servicios públicos). Pero los beneficios de la regulación como proporción de los gastos existentes en los servicios públicos fueron mayores para los quintiles más bajos de renta. Esto es porque la regulación actúa como mecanismo de transferencia de renta desde los propietarios de capital a los consumidores del servicio. Sobre todo, de acuerdo con las simulaciones, el coeficiente de Gini, la desigualdad de la renta cae perceptiblemente si la regulación es efectiva.

(11) Para ser más precisos, son distribuidas desde el gobierno, los políticos y los gerentes de las empresas públicas para una nueva combinación que ahora incluye al gobierno, los políticos los gerentes privados y los accionistas de los servicios privados regulados. Los consumidores, como grupo, sólo obtienen una parte de los ahorros en costes a través de las reducciones en las tarifas si los reguladores son benevolentes y justos.

Efectos del empleo y del salario. Lo que parece permanecer en la memoria de la gente es que perdieron sus trabajos como parte del proceso de privatización. En muchos casos, el número de personas que quedaron desempleadas se hizo notar a nivel de la empresa (un 70%, en algunos casos). Ese número, sin embargo, difícilmente representa más de un 2% de la fuerza total de trabajo en cada país, con la excepción quizás de Nicaragua donde el ajuste fue bastante dramático. Además, a lo largo del tiempo, el empleo se ha recuperado en la mayoría de esas industrias. Chong y López de Silanes (2003 a y b) muestran, para una amplia gama de empresas de Latinoamérica, que el 44% de las empresas privatizadas emplearon la misma fuerza de trabajo 18 meses después de la privatización. En Perú, en el sector de las telecomunicaciones (Torero y Pasco-Font, 2003) o en Méjico (Estache *et al.*, 2002) en el sector portuario, la evidencia es que con una demanda creciente, los inversores privados incrementaron la contratación. Esto sugiere que, mientras en el corto plazo, el empleo puede ser un problema, a medio plazo es reconducido por las condiciones macroeconómicas y no por la política de privatización. Para Argentina, por ejemplo, un artículo reciente de Benítez *et al.* (2003) muestra que los racionamientos de crédito que siguieron a la crisis del Tequila y Asia podrían deberse a los incrementos de la tasa de desempleo entre 1994 y el año 2000. Estos tipos de análisis son ampliamente ignorados en los debates mediáticos.

La mala gestión de los costes sociales de la reforma. McKenzie y Mookherjee (2003) sugieren que, a pesar de lo que se ha argumentado ampliamente, en la privatización en Latinoamérica, no hay un claro patrón sobre la dirección en la que los precios cambian. De hecho, los precios bajaron un 50% en 5 de los países estudiados (Argentina, Bolivia, Méjico, Nicaragua y Perú). Además, se señala que cuando los precios subieron, este efecto negativo era compensado por el correspondiente incremento del acceso a los bienes y servicios que previamente no estaban disponibles. Un proyecto de investigación casi simultáneo dirigido por Ugaz y Waddams Price (2003) sobre los impactos sociales de la reforma muestra que en muchos casos el incremento de precios es más grave para los estratos sociales más bajos y esto es, a menudo, mal gestionado por las autoridades, con reformas de las tarifas que tenían como finalidad mejorar los resultados de eficiencia en las estructuras de tarifas regresivas.

Uno de los casos mediáticos más importantes fue la concesión del agua de Cochabamba en Bolivia (donde el 70% de la población vivía por debajo de la línea de pobreza). A pesar del hecho de que es más una excepción que una regla, da una muestra del creciente rechazo popular a esta política en la región. Los problemas sociales y políticos empezaron cuando se eliminaron las subvenciones y el precio del agua se triplicó en enero de 2000. Esto hirió la sensibilidad de los consumidores existentes pero también de los campesinos (en gran parte los indios Quechua) que tenían que pagar por el agua que previamente había sido suya. La subida de precios en Cochabamba se debió, en parte, a la mejora en la recuperación de los costes a través de las reducciones en las subvenciones, pero se necesitaba, además, pagar un proyecto de 300 millones de dólares americanos que implicaba la construcción de una

presa, un túnel y las plantas de depuración de aguas que podrían abastecer la oferta en el área de Cochabamba. Poco después de las protestas de abril de 2000, los operadores privados se marcharon de Bolivia y el gobierno de Bolivia revocó su legislación sobre la privatización del agua. Siguiendo la partida del Agua Internacional, la gerencia de SEMAPA se cambió a sus empleados y los ciudadanos de Cochabamba. Bechtel ha demandado al gobierno de Bolivia, y está pidiendo que se le reembolsen los aproximadamente 25 millones de dólares americanos que ha invertido hasta la fecha.

El incremento de la imposición regresiva de los servicios privatizados. Una de las fuentes que no se ha tenido en cuenta en los resultados de la reformas son los efectos redistributivos de la imposición fiscal a las empresas privatizadas y que, sin embargo, ha tenido influencia en todos los niveles de gobierno. En Argentina, por ejemplo, los servicios generaron cerca de un 1% de los ingresos recaudatorios para todos los niveles de gobierno que provenía principalmente de un ingreso recaudatorio del 35% y un 21% de IVA. Pero la tasa impositiva efectiva paga por los usuarios es normalmente muy superior al 21% debido a los impuestos municipales y provinciales. Los impuestos indirectos en telecomunicaciones y electricidad pueden aumentar hasta un 55% el coste del servicio en algunos municipios grandes.

Cuando se calcula el impacto de la reforma en las tarifas es importante tener en cuenta la evolución de las mismas con y sin impuestos. Esto también es necesario al comparar las tarifas internacionales entre servicios similares puesto que la carga impositiva varía entre países. El error de no distinguir entre la evolución de las tarifas con y sin impuestos puede esconder las ganancias de la reforma. La complejidad general de la información procesada por los reguladores, puede dar como resultado situaciones donde los operadores privados están compartiendo las ganancias de eficiencia con el gobierno más que con los usuarios. Esto puede ser apropiado, pero no cuando se ha hecho a través de un sistema de imposición regresiva. El principal instrumento impositivo disponible para la mayoría de los gobiernos subnacionales son los impuestos indirectos, que tienden a ser regresivos.

Los altos índices y perfiles de la renegociación. Uno de los acontecimientos más sorprendentes relacionados con la privatización fue el carácter común de la renegociación de los contratos en el sector de servicios públicos. El cuadro 2 muestra que 1 de cada 3 contratos fueron renegociados en Latinoamérica y que la tasa aumenta a 1 de cada 2 para los transportes y a 3 de cada 4 para el sector del agua. Estas renegociaciones tuvieron lugar a una media de 2,19 años después de ganar el contrato, en el caso de concesiones por un tiempo entre 20 y 30 años y que tenían un periodo de revisión de tarifas de 5 años (para concesiones bajo régimen de *price cap*). Esencialmente, en 2 de cada 3 contratos, el cambio fue solicitado por el operador. Ésta es una proporción significativa que generó muchas preguntas sobre la consistencia temporal de los acuerdos alcanzados durante las reformas. En muchos casos, la renegociación dio como resultado tarifas más elevadas, inversiones más bajas y/o menor calidad del servicio. Si la renegociación está justificada o no,

no es tan importante en la práctica desde el punto de vista de la opinión pública, la preocupación principal es que la incidencia de la revisión tiende a recaer en los usuarios o en los contribuyentes¹².

Cuadro 2
INCIDENCIA DE LA RENEGOCIACIÓN DE LOS CONTRATOS
DE CONCESIÓN

Todos los sectores %	Transporte %	Agua %
30	54,7	74,4

Source: Guasch (2004).

La ilusión de la competencia por el mercado. En cierta medida, el hecho de que los gobiernos estén forzados a conseguir una renegociación, se deriva de que, a menudo, hay pocos pujantes cuando se subasta el negocio. Esto pone de manifiesto el fallo en el esfuerzo para conseguir competencia por el mercado donde la competencia en el mercado no es posible. Si la competencia por el mercado es efectiva, el número de pujantes en cada subasta podría ser significativo y la naturaleza de las apuestas podría ser tal, que no haya preocupación acerca del riesgo de colusión. Si no hay suficientes pujantes locales, abrir las puertas a los pujantes extranjeros puede ser la solución. Uno de los fallos de la reforma fue que esta competencia, rara vez fue tan efectiva como se esperaba, sobre todo en la privatización de los servicios de infraestructura. La evidencia disponible sugiere que la competencia por el mercado no está funcionando adecuadamente en la mayoría de los países desarrollados y que el incremento del comercio en los servicios puede ayudar pero no demasiado. Generalmente el número de pujantes para una concesión o un proyecto de nueva infraestructura no es superior a 2 ó 3, hay ejemplos con más jugadores pero no es la norma. Técnicamente, esto es por supuesto competencia pero no lo es en un sentido fuerte. Además, en muchos casos, los nuevos jugadores extranjeros están asociados con los locales quienes disfrutaban de la mayor parte de los contratos concedidos por esas empresas cuando eran públicas.

La alta concentración de jugadores en algunos mercados. Parte de la explicación para el número limitado de pujantes es la cantidad de agentes en el mercado. En el sector de transportes donde el componente de construcción continúa siendo muy importante, al menos para las carreteras, puertos y aeropuertos, la multiplicidad de empresas de

(12) En muchos casos, los requerimientos de renegociación son consistentes con los términos del contrato o con el régimen regulatorio, pero éstas son consideraciones legales que los usuarios y los críticos no tienen en cuenta a menudo, en parte porque ellos reaccionan fuertemente ante su exclusión de la implantación del proceso de reforma.

construcción introducen competencias en muchas partes del mundo. Pero esto no parece ser suficiente para asegurar que cada subasta atraiga el interés de muchos pujantes. Los principales contratos de ferrocarriles y puertos a lo largo del mundo se reparten en menos de diez empresas, los mercados de electricidad y telecomunicaciones tienen más jugadores pero no mucho más que otros. El ejemplo extremo en la concentración de la oferta es el negocio internacional de saneamiento. Entre 1990 y 1997, de los 58 proyectos firmados en países en desarrollo, más del 50% fueron asignados a una misma empresa y casi el 40% a otras dos. Sin embargo, incluso cuando hay oportunidades notables para la competencia, la concentración del mercado continúa siendo fuerte. Por ejemplo, hay cerca de 100 compañías independientes de electricidad que pueden competir por proyectos de generación eléctrica. Sin embargo, las siete primeras concentran cerca del 50% en los proyectos. Resultados similares se mantienen en otros sectores. No hay muchos bancos extranjeros o compañías de seguros en Latinoamérica, no hay muchos jugadores activos en la minería o en el sector petrolífero. Esta situación produce la percepción de que el gobierno está siendo vendido a empresas multinacionales: pero en la práctica, existen temas de competencia supranacional que no pueden ser compartidos con los gobiernos nacionales.

6. CONCLUSIONES

Considerada de manera aislada, la privatización en Latinoamérica parece haber introducido más beneficios de lo que se reconoce actualmente por los críticos. El grado de éxito y la importancia de los fracasos, sin embargo, varían significativamente entre sectores y entre países. La principal diferenciación se encuentra probablemente entre la privatización de actividades competitivas y no competitivas. Se ha observado que la regulación de actividades no competitivas es un cambio importante para la mayoría de los gobiernos reformistas. No obstante, para una buena parte de los sectores regulados, las tasas de retorno han tendido a ser mucho mayores que el coste de capital al que sus operadores o propietarios estaban haciendo frente. Además, las principales ganancias de eficiencia alcanzadas por la privatización han ido disminuyendo poco a poco para los usuarios. Cuando los usuarios son extranjeros porque se exporta la producción, no hay quejas a nivel local. Sin embargo, esto cambia cuando muchas de las empresas claves, no competitivas, cubren los servicios públicos a los que los ciudadanos piensan que tienen derecho y para los que la demanda no es muy elástica. A pesar de las importantes mejoras en la calidad y en el acceso al servicio que se han alcanzado de forma general, los fallos para trasladar las ganancias de eficiencia a los consumidores a través de los recortes de tarifas y las altas tasas de retorno que en algunos sectores regulados se han registrado, han constituido una fuente de conflicto entre usuarios y operadores.

El principal problema ha sido la debilidad de la competencia y la regulación que las instituciones han llevado a cabo como parte de las

reformas. Los acuerdos para tener agencias más fuertes han sido una excepción más que una regla y, en general, las agencias competencia han demostrado ser mucho más eficientes que las agencias reguladoras en su conjunto. Esto ha sido y continúa siendo un problema. Últimamente, los gobiernos han fallado también en entender que una mala regulación es tan regresiva como los impuestos específicos indirectos que todos los niveles de gobierno han estado imponiendo a los servicios regulados. También podría pensarse que han decidido de forma implícita llegar a un acuerdo con los operadores ya que unos beneficios más altos también significan mayores ingresos impositivos. Dado que el proceso de consulta ha tendido a ser tan débil como el proceso de regulación, las voces de los usuarios rara vez han parado el proceso de decisión.

Es importante observar la existencia de problemas persistentes asociados con la privatización como un instrumento político en Latinoamérica pero, sin embargo, muchos de los defectos tienen muy poco que ver con la privatización en sí misma. Varias crisis financieras internacionales afectaron negativamente a las oportunidades de inversión para muchos de los nuevos operadores y los fallos de las reformas bancarias locales reforzaron el problema. La inexistencia de sistemas de ayudas sociales o la poca eficacia de los sistemas existentes contribuyeron a agravar el ajuste asociado con las reducciones de empleo a corto plazo y con los aumentos de precios. La descentralización permitió a los gobiernos subnacionales alcanzar algunos de los beneficios de la reforma logrados por los gobiernos nacionales, por ejemplo, compensando reducciones de precios con incrementos en los impuestos locales.

Claramente, el debate sobre las privatizaciones no es sencillo conceptual ni políticamente. En diferentes países, los políticos implicados en la reforma lo están descubriendo, al estar siendo ahora acusados de corrupción y de obtención de beneficios privados en algunos escenarios con razón y en otros sin ella. Sin embargo, lo que este artículo intenta demostrar es que la evaluación de la política de privatización requiere tomar en cuenta muchos más criterios que los que se han utilizado en los recientes debates políticos. Existe un riesgo real de que las críticas a la política de privatización sean sólo ideológicas. Las consecuencias de no hacer un análisis más cuantitativo del problema pueden recaer sobre las capas más desfavorecidas de la región. De manera que los excluidos de las nuevas reformas van a ser los mismos que los de la época de las privatizaciones, que a su vez son los mismos que los de antes de las privatizaciones. Prescindir de un instrumento de política económica como éste no, necesariamente, forma parte del interés de los que más apoyo necesitan. El valor de ese instrumento va a depender del sector, de la situación macroeconómica del país, de las preferencias de los usuarios, de sus capacidades de pago, del nivel y tipo de corrupción y de otros criterios que implican que no hay espacio para una única solución de política económica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso, J.A.; Benavides, J.; Yaker, I. y Rodríguez, C. J. (2001): "Participación privada de infraestructura y determinantes de los esquemas contractuales adoptados: El caso Colombiano", IDB Latin American Research Network, Working paper R412.
- Barja, G. y Urquiola, M. (2003): "Capitalization, regulation and the poor: Access to basic services in Bolivia", en Ugaz, C. y Waddams Price, C. (eds.), *Utility Privatization and Regulation: A Fair Deal for Consumers?*, Edward Elgar, Northampton, pp. 203-233.
- Benítez, D.; Chisari, O. y Estache, A. (2003): "Can the gains from Argentina's utilities reform offset credit shocks?", en Ugaz, C. y Waddams Price, C. (eds.), *Utility Privatization and Regulation: A Fair Deal for Consumers?*, Edward Elgar, Northampton, pp. 175-202.
- Bitran, E.; Estache, A.; Guasch, L. y Serra, P. (1999): "Privatizing and Regulating Chile's Utilities, 1974-2000: Successes, Failures and Outstanding Challenges", en Perry, G. y Leipziger, D. (eds.), *Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*, WBI Development Studies, World Bank, pp. 327-392.
- Campos, J.; Estache, A.; Martín, N. y Trujillo, L. (2003): "Macroeconomic Effects of Private Sector Participation in Infrastructure", en Easterly, W. y Serven, L. (eds.), *The Limits of Stabilisation*, Stanford University Press, Stanford, pp. 139-170.
- Chisari, O.; Estache, A. y Romero, C. (1999): "Winners and Losers from the Privatization and Regulation of Utilities: Lessons from a General Equilibrium Model of Argentina", *World Bank Economic Review*, vol. 13, n° 2, pp. 357-378.
- Chong, A. y Lopez-de-Silanes, F. (2003a): "Privatization and Labor Force Restructuring Around the World", Inter-American Development Bank, Working Paper 485, febrero.
- Chong, A. y Lopez-de-Silanes, F. (2003b): "The Truth about Privatization in Latin America", Yale ICF Working Paper n° 03-29.
- Estache, A. (2003): "Argentina Privatization: A Cure or a Disease?", en Hirschhausen, Ch.; Beckers, Th. y Mitusch, K. (eds.), *Trends in Infrastructure Regulation and Financing: International Experience and Case Studies from Germany*, Edward Elgar, Cheltenham, 2004, pp. 199-224.
- Estache, A.; Foster, V. y Wodon, Q. (2002): *Accounting for Poverty in Infrastructure Reform*, The World Bank Institute of Development Studies, Washington.
- Estache, A.; Guasch, J. L. y Trujillo, L. (2004): "Auction award design and renegotiation", mimeo, The World Bank.

- Estache, A.; Guasch, J. L. y Trujillo, L. (2003): "Price caps, efficiency pay-offs and infrastructure contract renegotiation in Latin America", en I. Bartle. *The UK Model of Utility Regulation: a 20th anniversary collection to mark the "Littlechild Report" retrospect and prospect*, CRI Proceedings 31.
- Fisher, R.; Gutiérrez, R. y Serra, P. (2003): "The Effects of Privatization on Firms and on Social Welfare: The Chilean Case", IDB Latin American Research Network, Working paper R456.
- Freije, S. y Rivas, L. (2002): "Privatization, Inequality and Welfare: Evidence from Nicaragua" Unpublished paper delivered at conference at the Universidad de las Americas, Puebla, México.
- Galetovic, A. y Sanhieza, R. (2002): "Regulación de servicios públicos. ¿Hacia dónde debemos ir?", *Estudios Públicos*, n° 85.
- Guasch, J.L. (2004): *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right*, WBI Development Studies.
- Harris, C. (2003): "Private Participation in Infrastructure in Developing Countries: Trends, Impacts and Policy Lessons", World Bank Working Paper n° 5, Washington.
- Inter-American Development Bank (2002): "The Privatization Paradox", *Latin American Economic Policies*, vol. 18, segundo trimestre, pp. 1-4.
- La Porta, R. y Lopez-de-Silanes, F. (1999): "The Benefits of Privatization: Evidence from Mexico", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, n° 4, pp. 1193-1224.
- Luders, R. (1991): "Massive Divestiture and Privatization: Lessons from Chile", *Contemporary Policy Issues*, vol. 9, octubre, pp. 1-19.
- Macedo, R. (2000): "Privatization and the Distribution of Assets and Income in Brazil" Working Paper n° 14. Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace.
- McKenzie, D. y Mookherjee, D. (2003): "Distributive Impact of Privatization in Latin America: An Overview of Evidence from Four Countries", *Economía*, vol. 3, n° 2, primavera, pp. 161-218.
- Ramamurti, R. (1996): *Privatizing Monopolies: Lesson from the Telecommunications and Transport Sectors in Latin America*, Johns Hopkins, Baltimore.
- Ramirez, M. (1994): "Privatization and the Role of the State in the Post-ISI Mexico", en Baer, y Birch, (eds.), *Privatization in Latin America. New Roles for the Public and the Private Sector*, 21-44. Londres, Praeger, pp. 21-44.
- Sirtaine, S.; Pinglo, M.E.; Foster, V. y Guasch, J.L. (2004): "How profitable are private infrastructure concessions in Latin America?", mimeo, World Bank.

Torero, M. y Pasco-Font, A. (2003): "The Social Impact of Privatization and the Regulation of Utilities in Peru", en Ugaz, C. y Waddams Price, C. (eds.), *Utility Privatization and Regulation: A Fair Deal for Consumers?* Edward Elgar, Northampton, pp. 257-288.

Ugaz, C. y Waddams Price, C. (2003): *Utility Privatization and Regulation: A Fair Deal for Consumers?*, Edward Elgar, Northampton.

United Nations (1999): "Privatization in Latin America in the Early 1990s", Department of Economic and Social Affairs, ST/ESA/PAD/SER.E/17.

ABSTRACT

This paper offers a broad overview of the Latin American privatization experience. The paper highlights the achievements in terms of the fiscal, access, quality and price payoffs. It does also documents some of the major institutional and distributional problems associated with the reforms. Throughout the paper, special attention is paid to the successes and failures in privatising some of the public services since they are at the core of many of the current criticisms directed at this policy in the region.

Key words: Latino America, privatization, regulation and productivity.