



## TEMA CENTRAL

Privatizaciones,  
15 años después

# ***El contexto de las privatizaciones y la situación actual***

*Entre el Consenso de Washington y el crecimiento con equidad*

**Ricardo Ffrench-Davis**

*Las reformas neoliberales implementadas en América Latina permitieron controlar la inflación y generaron balances fiscales más equilibrados y un auge de las exportaciones. Sin embargo, también produjeron una alta volatilidad financiera, fuertes altibajos macroeconómicos y un cuadro social regresivo. Las privatizaciones, uno de los ejes del programa de reformas, contribuyeron al proceso de concentración del poder económico. Es necesario, por lo tanto, introducir «reformas a las reformas» para consolidar los logros y superar las principales falencias, de modo de avanzar hacia el objetivo final: el crecimiento con equidad.*

**A**mérica Latina ha vivido un periodo de profundas reformas económicas. Éstas fueron particularmente intensas durante los 90, pero también hay casos más precoces en el Cono Sur, especialmente Chile, donde comenzaron en la década del 70. En general, estas experiencias produjeron cambios dramáticos en la dimensión del Estado y contribuyeron a otorgarles mucho más espacio a los agentes privados.

Luego de una década y media de reformas realizadas en el marco del llamado «Consenso de Washington», el resultado es mixto. Por un lado, hubo

---

**Ricardo Ffrench-Davis:** profesor de Economía de la Universidad de Chile y asesor de la Comisión Económica para América Latina (Cepal). Su último libro se titula *Reformas para América Latina. Después del fundamentalismo neoliberal* (Siglo XXI, Buenos Aires, 2005).

**Palabras clave:** reformas, Consenso de Washington, América Latina, Chile.

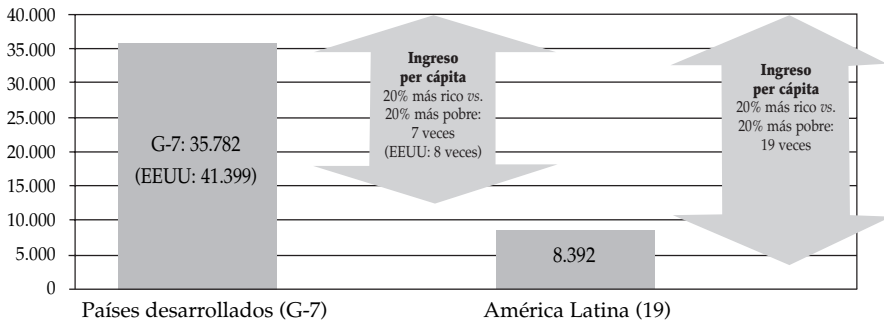
---

avances notables en el control de la inflación, se consiguieron balances fiscales más equilibrados y se registró un auge de las exportaciones. Pero en lo fundamental, que es el crecimiento económico y la equidad, el desempeño ha sido mediocre. En el periodo 1990-2005 se observa un crecimiento del PIB de apenas 2,7% anual. Si se lo mide por habitante, el aumento fue de apenas 1%, una tasa insuficiente para reducir la brecha con los países desarrollados. De hecho, la distancia con Estados Unidos se agrandó durante estos años. El actual desempeño se refleja, también, en un dato concreto: en 2005 existían en América Latina unos 13 millones de pobres más que en 1990.

En resumen, se produjo una doble divergencia. Por un lado, el PIB per cápita no se acercó al de los países desarrollados y, por otro, la brecha entre los grupos de altos y bajos ingresos aumentó. Actualmente, el PIB por habitante de América Latina representa solo un cuarto del de los países más ricos (los integrantes del G-7), mientras que la brecha de equidad duplica la de esas economías. El desafío, entonces, es crecer, pero con mucha más equidad (ver gráfico 1).

Gráfico 1

**América Latina versus países desarrollados:  
PIB per cápita y distribución del ingreso, 2005 (en dólares PPP)**



**Fuente:** Fondo Monetario Internacional: *World Economic Outlook Database* (2006) y Banco Mundial: *World Development Indicators Database* (2006).

### **Reformas económicas en América Latina**

¿Era necesario reformar? Indudablemente, sí. La América Latina de 1990 necesitaba reformas profundas. Teníamos economías sobreintervenidas, con un sector privado restringido, un intervencionismo excesivo y reglas poco transparentes. Sin embargo, las masivas privatizaciones y las intensas liberalizaciones

comerciales generaron cambios muy abruptos, en secuencias equivocadas, sin una adecuación a la especificidad de cada país, y además dejaron vacíos muy grandes.

Las reformas han sido, en general, lineales. Tendieron a moverse siempre en la misma dirección y a tener el carácter de *objetivo* y no de *medio*, que es lo que debiera ser. Es vital, en ese sentido, no postular las reformas *per se*, sino llevar a cabo aquellas que sean funcionales para lograr los objetivos finales: crecer más y con más equidad.

El Consenso de Washington buscaba que las reformas tendieran a generar precios correctos y que, además, fueran amigables con el mercado. Dos principios que comparto plenamente. Sin embargo, los resultados fueron contrarios a los esperados. Por una parte, los precios macroeconómicos clave –el tipo de cambio y la tasa de interés– tendieron a desalinearse y exhibieron una alta inestabilidad luego de las políticas económicas de los 90. Y esto evidentemente resulta muy poco amigable con el mercado, pues somete al sector productivo a una enorme tensión. Por otra parte, la demanda o la capacidad de compra de la población se ha visto expuesta a grandes altibajos, determinados por flujos de capitales volátiles y precios de exportación muy fluctuantes. El resultado, un crecimiento mediocre y con mucha desigualdad, se ha desviado de las expectativas de los reformadores neoliberales.

### ***Los logros de las reformas***

Entre los logros del proceso de reformas se destacan tres conquistas importantes.

La primera es el crecimiento de las exportaciones, un fenómeno generalizado en América Latina desde los 90. Los volúmenes exportados han aumentado de manera sustancial, a una tasa media de 7,9% anual en términos reales, durante el periodo 1990-2005. Este impulso exportador fue significativamente mayor que el aumento de las exportaciones del mundo en la misma época (5,7%).

La segunda conquista es la de los equilibrios fiscales. En los 80, América Latina exhibió desequilibrios fiscales muy marcados. En algunos países, el déficit alcanzó entre 10% y 17% del PIB. En los 90, se registró un progreso notorio en los balances presupuestarios y varios países consiguieron superávits fiscales durante muchos años: antes de la crisis asiática, América Latina en

promedio cumplía con creces el criterio de Maastrich, con un déficit fiscal del orden de 1,5% del PIB.

El tercer logro es el control de la inflación. En ese ámbito, América Latina experimentó una notable mejora y pudo superar los procesos de hiperinflación de las décadas anteriores. En los 80, algunos países tuvieron tasas de inflación de más de 1.000% anual, lo que obviamente es muy destructivo para las empresas y las personas y constituye un enemigo mortal de la inversión, la innovación, la equidad y la armonía social. Desde los 90, la inflación se redujo notablemente: desde 1997, el promedio regional es de un dígito; en 2005, fue de 6,1%.

### ***Las falencias de las reformas***

Las reformas han adolecido también de graves deficiencias. Entre las más importantes se destacan:

**a) La volatilidad financiera y macroeconómica.** Se trata de uno de los principales problemas de las economías latinoamericanas. Si bien se realizaron esfuerzos decididos para lograr equilibrios macroeconómicos en términos fiscales e inflacionarios, hubo también una notable incapacidad para prever los problemas surgidos de los desequilibrios financieros externos. Y, también, para anticipar los efectos de los desequilibrios reales, económicos y sociales, que surgieron como consecuencia de reformas financieras diseñadas de manera ideológica.

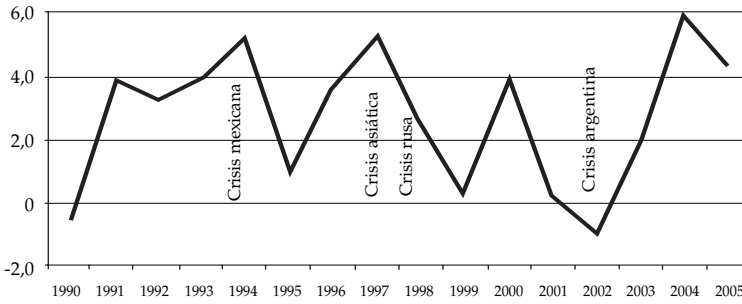
En efecto, los desequilibrios externos de los 90 fueron consecuencia de una oferta externa de capitales marcada por etapas de sobreoptimismo y sobrepesimismo. Durante los periodos de auge del financiamiento externo –entre 1990 y 1994, y entre mediados de 1995 y 1998–, la región sufrió un fuerte crecimiento del déficit externo y el atraso cambiario, estimulados por ingresos masivos de capitales, lo que generó serias vulnerabilidades. Como consecuencia, América Latina sufrió la crisis mexicana durante 1995 y luego, desde 1998, la crisis asiática, y su prolongación en la crisis argentina. Así, entre 1998 y 2003, el conjunto de la región vivió una situación recesiva: el PIB por habitante decreció igual que durante la crisis de la deuda (la «década perdida»). Estos ciclos financieros han determinado también los ciclos productivos y generaron una brecha entre el potencial de la economía y su desempeño efectivo.

El gráfico 2 muestra esta dinámica de *montaña rusa*, caracterizada por periodos de auge y de crisis. Como veremos, estos ciclos tienen consecuencias

negativas duraderas sobre el desarrollo social y la inversión productiva, efecto de los desequilibrios generados por la manera en que se ha conducido la política macroeconómica, la comercial, y, particularmente, la financiera (v. Ffrench-Davis 2005). Así, ha surgido un conflicto, un *trade-off*, entre un «financierismo» excesivo y muy cortoplacista, y un débil «productivismo».

Gráfico 2

**América Latina: inestabilidad del PIB, 1990-2005**  
 (porcentajes de variación virtual)



Fuente: Cepal, sobre la base de cifras oficiales.

Lo sorprendente es que los errores cometidos con las reformas financieras y cambiarias realizadas en Argentina y Chile en los años 70 –que llevaron a ambos países a pagar enormes costos económicos y sociales en el marco de la crisis de la deuda– se hayan repetido en otras naciones latinoamericanas desde mediados de los 80, y en algunos países de Asia durante los 90. No se trata solo de la falta de una supervisión prudente, sino también de los escenarios marcados por el *boom* de los segmentos de capitales de corto plazo, el desplazamiento del ahorro interno, fuertes atrasos cambiarios y crisis financieras de elevado costo fiscal y social.

Debido a la globalización, los expertos en intermediación financiera –un entrenamiento microeconómico– se convirtieron en piezas clave para los desequilibrios macroeconómicos de las economías emergentes. En economías en desarrollo, que basan parte de su estrategia en la diversificación de las exportaciones, un tipo de cambio dominado por movimientos de capitales de corto plazo revela una clara inconsistencia de política. Para tener un sistema económico con crecimiento y equidad es preciso premiar las mejoras de productividad más que la especulación, y las perspectivas de largo plazo en lugar del cortoplacismo.

La integración de los mercados de capital tiene importantes repercusiones en la gobernabilidad interna de los países latinoamericanos. De hecho, la mayoría de sus líderes vive un «síndrome del doble electorado»: son elegidos por los votantes de sus países pero procuran el apoyo de aquellos que «votan» a través de sus inversiones financieras. Los ciclos de los mercados financieros del último tercio del siglo xx revelan una notable contradicción entre ambos actores, en un juego de suma negativa que encierra a los países en una trampa financiera. La prolongada recesión reciente –entre 1998 y 2003– así lo atestigua.

**b) Exportaciones con bajo valor agregado.** Otra de las falencias se relaciona con el impulso exportador, en sí mismo positivo, pero que no se ha traducido en un mayor dinamismo para el conjunto de la economía. En muchos casos, los procesos de liberalización comercial, implementados de manera abrupta y con un tipo de cambio poco competitivo, debilitaron la producción eficiente de bienes transables, causando un gran incremento de las importaciones. El resultado fue que, a pesar del dinamismo exportador, se generaron desequilibrios significativos en las cuentas externas.

Por otro lado, se ha progresado poco en la diversificación de la canasta exportadora de los países de América Latina hacia productos con un mayor valor agregado. Pese a algunos avances, la región aún exporta principalmente productos basados en recursos naturales, caracterizados por el escaso dinamismo de su demanda internacional y precios especialmente propensos a los vaivenes de la economía mundial. El aumento de los precios internacionales de los recursos naturales es un paliativo bienvenido, pero que no resuelve la falencia, más profunda, de un desempeño exportador que provee encadenamientos y externalidades muy débiles para el resto de nuestras economías.

*Pese a algunos avances,  
la región aún exporta  
principalmente productos  
basados en recursos  
naturales, caracterizados  
por el escaso dinamismo  
de su demanda  
internacional y precios  
especialmente propensos  
a los vaivenes de la  
economía mundial*

Durante los 90 hubo algunos avances en ese sentido a través del fortalecimiento del comercio intrarregional, que permitió la expansión vigorosa de las exportaciones manufactureras con mayor valor agregado (Cepal 2002). No obstante, la volatilidad macroeconómica de las principales economías

latinoamericanas desde la crisis asiática de 1998 tuvo un impacto muy negativo sobre el intercambio regional, especialmente en el Mercosur, que recién ahora se está recuperando.

**c) Balances fiscales que no priorizan la modernización productiva y social.** En el plano fiscal, si bien se han logrado presupuestos balanceados, aún prevalece una insuficiente inversión en capital humano, infraestructura e innovación productiva. Hay una marcada insuficiencia de bienes públicos y es necesario destinar más recursos para mejorar la calidad de los sistemas educacionales. Pero, además, es preciso cubrir los requerimientos de mayor capital humano de la actual fuerza de trabajo, laboral y empresarial. Ello resulta imprescindible para generar un aumento de las posibilidades de crecimiento económico y alcanzar, al mismo tiempo, mayor equidad en la distribución de oportunidades y de la productividad.

La otra cara del presupuesto, la de los ingresos tributarios, todavía exhibe grandes vacíos en los sistemas impositivos y una evasión mayor que la de las economías más desarrolladas. En general, los países latinoamericanos no lograron evitar uno de los vicios de la actual globalización: el énfasis de la carga tributaria en el trabajo menos móvil y en el capital productivo, que privilegia de este modo al capital móvil y especulativo.

**d) Mala distribución de las oportunidades.** Según estimaciones de la Cepal, en 2005 había 213 millones de pobres en América Latina, lo que equivale a 41% de la población e implica 13 millones más que en 1990 (ver cuadro 1). Ello se explica, en parte, por el ajuste recesivo de 1999 y por la debacle argentina de 2001-2002.

Cuadro 1

**América Latina: indicadores sociales, 1980-2005**

	<b>PIB per cápita</b> (us\$ PPP)	<b>Pobreza</b> (millones) (% de población)	<b>Salario real</b> (1995=100)	<b>Tasa de desempleo</b> (% de fuerza de trabajo)	<b>Población</b> (millones)
1980	7.633	136 40,5	102,7	7,7	343
1990	6.925	200 48,3	96,2	7,2	423
2005	8.392	213 40,6	96,8	9,3	540

Fuente: Ffrench-Davis (2005), cap. I, y Cepal.

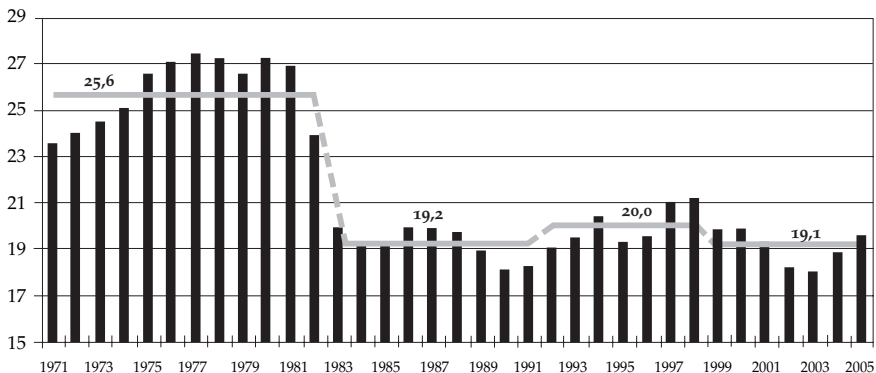


Las experiencias de los 90 demuestran que las crisis afectan muy regresivamente a nuestras sociedades. Hay trabajos muy interesantes, como los de Dani Rodrik (2001), José Antonio Ocampo (2001) y François Bourguignon y Michael Walton (2006), que confirman la idea de que cada crisis financiera genera un aumento de la pobreza y la regresión distributiva. Esto significa que las crisis no son neutras entre sectores: afectan de manera diferenciada a innumerables empresas y personas, a consumidores y productores, con un sesgo regresivo, pues impactan sobre los que se encuentran en los quintiles de menores ingresos. La recuperación posterior no es automática sino lenta. En otras palabras, las crisis financieras generan una significativa pérdida del ingreso y el patrimonio de los grupos más pobres y producen una huella regresiva en los hogares y en el balance de las PyME.

**e) Efectos regresivos de las crisis.** Otras de las grandes falencias de las reformas son la insuficiente inversión productiva y, consecuentemente, el pobre crecimiento económico que han generado. En los 90, América Latina invirtió en promedio 5 puntos del PIB menos que en los 70, y solo unas décimas más que en la década perdida de los 80 (ver gráfico 3). En consecuencia, el crecimiento desde 1990 fue de apenas 2,7% (ver cuadro 2). Esto implica que, entre 1990 y 2005, el PIB por habitante de la región creció solo 1%, es decir menos que el promedio mundial (1,2%) y el de EEUU (1,8%).

Gráfico 3

**América Latina (19): coeficiente de formación bruta de capital fijo, 1971-2005**  
(% del PIB, escalada a precios 1995)



Fuente: Cepal, sobre la base de cifras oficiales.

Cuadro 2

**América Latina: crecimiento del PIB, 1971-2005**  
**(tasas anuales promedio, %)**

	1971-1980	1981-1989	1990-1997	1998-2003	2004-2005	1990-2005
Argentina	2,8	-1,0	5,0	-1,3	8,8	3,0
Brasil	8,6	2,3	2,0	1,5	3,7	2,0
Chile	2,5	2,8	7,0	2,7	6,0	5,2
Colombia	5,4	3,7	3,9	1,1	4,1	2,9
México	6,5	1,4	3,1	2,9	3,6	3,1
Perú	3,9	-0,7	3,9	2,0	5,4	3,4
Uruguay	2,7	0,4	3,9	-2,1	9,1	2,2
<b>América Latina (19)</b>						
Total	5,6	1,3	3,2	1,3	5,1	2,7
Por habitante	3,0	-0,8	1,4	-0,3	3,6	1,0
Por trabajador	1,7	-1,5	0,5	-1,1	2,7	0,2

Fuente: Ffrench-Davis (2005), cap. I, y Cepal.

Para crecer de manera sostenida, es clave invertir más y mejor. Frecuentemente, las tasas de crecimiento altas pero transitorias resultan engañosas, ya que muchas veces se basan en procesos de recuperación de la actividad económica y no en una expansión fuerte de la capacidad productiva, tal como sucedió por ejemplo en Chile (1985-1989), Argentina (1992-1994 y 1997) y la mayor parte de América Latina (en 2004-2006 y luego de la recesión de 1998-2003). Naturalmente, es importante aprovechar la recuperación luego de las recesiones, pero la clave es lograr una reactivación que permita que las inversiones y las mejoras de productividad generen un crecimiento alto y sostenido una vez terminada la primera etapa de reactivación.

Una excepción interesante durante los 90 fue Chile. Entre 1990 y 1998, este país creció 7% (Ffrench-Davis 2004). Un factor determinante de ese aumento sostenido del producto fueron las reformas efectuadas por los gobiernos democráticos a las reformas neoliberales implementadas por la dictadura. En América Latina suele hablarse de «aplicar el modelo chileno». Hemos demostrado (v. Ffrench-Davis 2004) que, con el retorno a la democracia, se realizaron cambios sustanciales en las políticas económicas, en especial a inicios de los 90. También demostramos que, incluso durante la dictadura, se produjeron cambios significativos en la orientación económica: en los 70 se aplicó un

modelo más extremista neoliberal y en los 80 se añadieron diversas intervenciones en el mercado, aunque de signo también regresivo, que definieron una especie de «pragmatismo regresivo».

Otra variable de gran relevancia para explicar el crecimiento de Chile durante esta etapa fue la tasa de inversión productiva. En los 90, Chile invirtió 10 puntos del PIB más que durante el gobierno de Pinochet (1974-89), mientras que, en ese mismo periodo, América Latina invirtió 5 puntos menos que en los 70 (ver gráfico 3). Esto explica por qué, entre 1990 y 2005, Chile, pese al impacto de la crisis asiática, creció 5,2% en promedio, mientras que América Latina solo 2,7%.

**f) Concentración de la propiedad y el poder económico.** La concentración económica es un fenómeno generalizado que se refleja en el deterioro de la distribución del ingreso en América Latina. En ese aspecto, las privatizaciones produjeron, en general, un impacto muy regresivo.

Durante los 90, se realizaron procesos intensos de privatizaciones en Argentina, Bolivia, Perú y México, entre otros países. En México, por ejemplo, las empresas públicas pasaron de 1.155 a menos de 80 en 1994 (v. Morley y otros).

*Durante los 90, se realizaron procesos intensos de privatizaciones en Argentina, Bolivia, Perú y México, donde las empresas públicas pasaron de 1.155 a menos de 80 en 1994*

Chile realizó privatizaciones masivas durante el gobierno de Pinochet, entre 1974 y 1989 (v. Ffrench-Davis 2004, capítulo II). Este proceso no se limitó a traspasar empresas tomadas, requisadas o expropiadas durante el periodo de Allende, sino que se extendió a compañías creadas desde la fundación de la Corporación de Fomento (Corfo) en 1939. En 1970, la Corfo controlaba 46 empresas; en 1973 ya eran unas 300. En 1980, el número se había reducido a solo 24, de las cuales la mitad estaba en proceso de licitación. A ellas hay que sumar una decena de empresas públicas dependientes de otras reparticiones gubernamentales, entre las que se contaban la Corporación del Cobre (Codelco) y la Empresa Nacional de Petróleo (ENAP), que hasta hoy se mantienen en poder estatal.

La venta de las empresas públicas chilenas se efectuó generalmente durante periodos de recesión y elevadas tasas de interés en el mercado interno. Por lo tanto, fueron muy pocos los que tuvieron la posibilidad de acceder a su compra, lo cual contribuyó a la aguda concentración de la propiedad registrada en

esos años. Fue notoria, además, la escasa participación directa de las empresas transnacionales. Sin embargo, el masivo incremento de los créditos externos y su dominio sobre los bancos nacionales proveyeron una parte sustancial del financiamiento requerido por los grupos económicos que participaron de las privatizaciones.

Otro paso trascendental dado en los 80 fue la privatización del sistema previsional. El régimen de pensiones, hasta entonces basado en un sistema de reparto, fue reemplazado por uno de capitalización individual a través de financieras previsionales privadas (AFP). Con el tiempo, los fondos previsionales fueron quedando en poder de algunas AFP y hoy tres de ellas concentran 72% de los aportes previsionales.

Pero aun cuando los procesos de privatización constituyen una de las causas más importantes de la concentración del poder económico en Chile, otras reformas –comercial, financiera, cuenta de capitales, tributaria, legislación laboral– también contribuyeron a ese proceso. A esto hay que agregar el impacto regresivo de las sucesivas crisis macroeconómicas. En ese sentido, es curioso que se diga que los países latinoamericanos aprendieron a gestionar la macroeconomía. Lo que en realidad aprendieron es a controlar la inflación, aunque sin hacerlo de manera consistente con el desarrollo productivo y el combate a la desigualdad.

### ***¿Cómo mejorar el desempeño? La necesidad de reformar las reformas***

Teniendo en cuenta la heterogeneidad de los resultados de las reformas económicas, con sus rasgos positivos y negativos, es vital que los cambios aplicados tiendan a conservar las características más saludables y corregir los errores más graves. Se trata, en definitiva, de introducir «reformas a las reformas», entre las cuales podemos mencionar:

**a) Una macroeconomía real sostenible.** Hay un consenso amplio respecto de que los «fundamentos macroeconómicos sanos» constituyen una variable determinante para el desarrollo, pero no hay acuerdo en cómo se definen y cómo se logran y mantienen en el tiempo. Una definición apropiada –además de baja inflación, cuentas fiscales saneadas y exportaciones dinámicas– debería incluir: déficits externos y deudas netas sostenibles, inversión sostenida en capital humano, inversión alta y eficiente en capital físico, pasivos externos líquidos netos reducidos, tipo de cambio real no desalineado y una fuerte regulación y supervisión prudencial del sistema financiero.

En periodos recesivos, una buena gestión macroeconómica debería contemplar un balance fiscal estructural que reconozca que, durante la recesión, los ingresos fiscales son inusualmente bajos y que el gasto público no debería seguir a los impuestos en su carrera descendente, sino jugar, por el contrario, un papel compensador o contracíclico. Además, debería generarse un fuerte impulso de la demanda real, con cambios decididos de política económica, cuando la actividad interna esté claramente por debajo de su capacidad productiva (v. Ffrench-Davis 2005, capítulo VI).

Otro aspecto importante de una macroeconomía sana consiste en evitar macroprecios desalineados. Como se expuso al inicio, necesitamos reformas amigables con el mercado (*market friendly*) y precios correctos (*right prices*), dos cuestiones esenciales para el crecimiento. Sin embargo, el magro desempeño actual indica que la amistad no ha sido fiable y que los precios macroeconómicos a menudo se han apartado del equilibrio. Estos desequilibrios evidentemente dificultan la evaluación de diversos proyectos para la asignación de recursos, promueven la inversión especulativa por sobre la productiva y contribuyen a deteriorar la cartera de las instituciones financieras y a excluir a las PyME del acceso al financiamiento.

Por eso, es fundamental que estos precios macroeconómicos –que afectan al conjunto de los agentes económicos y la demanda agregada– sean relativamente estables y que no estén demasiado desalineados o desequilibrados. Eso depende de variables de política económica y del modo en que se organizan los mercados. Resulta clave, por ejemplo, el régimen cambiario, ya que determina cuán competitivas son las exportaciones y las empresas que compiten con los productos importados. El nivel del tipo de cambio y su volatilidad tienen un impacto enorme sobre el desempeño del sector productivo y las cuentas externas. Hoy, las opciones de moda se ubican en los extremos: un tipo de cambio fijo o dolarización, que implica renunciar a la moneda nacional y a hacer política cambiaria y monetaria; o un tipo de cambio totalmente libre, que resulta tremendamente sensible a los flujos de «capitales golondrina», de naturaleza muy volátil, lo que genera una alta inestabilidad.

***Es fundamental que estos precios macroeconómicos –que afectan al conjunto de los agentes económicos y la demanda agregada– sean relativamente estables y que no estén demasiado desalineados o desequilibrados***

Es necesario, por lo tanto, mirar más allá de las modas y encontrar una respuesta pragmática al problema. En Ffrench-Davis (2004) mostramos que es posible mejorar el desempeño global utilizando un sistema eficiente de «flexibilidad administrada» del tipo de cambio, que permite ajustes de precios relativos y el uso de la política monetaria de modo de evitar las cotizaciones extremas y facilitar la transición entre periodos de auge y escasez de financiamiento externo. No obstante, para que una política de este tipo sea exitosa debe existir al mismo tiempo un conjunto coherente de políticas fiscales, de supervisión bancaria y de manejo de la cuenta de capitales, dotadas de elementos contracíclicos y prudenciales. Además, debe realizarse un balance entre objetivos –como el control de la inflación y la generación de empleo– para superar el actual predominio de las políticas antiinflacionarias a expensas del desarrollo productivo. De esto se desprende, nuevamente, la importancia de un enfoque integral y de mantener la coherencia entre objetivos y medios.

Otra cuestión importante para la macroeconomía sana es la regulación prudencial de los movimientos de capitales. América Latina fue afectada por los *shocks* financieros, que generaron un impacto desestabilizador muy fuerte sobre su entorno macroeconómico, expresado en grandes altibajos en la evolución del PIB (ver gráfico 2).

Entre 1991 y 1994, luego de una prolongada sequía de fondos externos, se produjo un resurgimiento acelerado de los flujos financieros hacia las economías latinoamericanas. La nueva oleada fue muy significativa como proporción del PIB, mayor a la de 1977-1981. Esta vez, además, la composición fue mucho más variada, con un segmento fuerte de inversiones de cartera, más líquida, de corto plazo. Al principio, los nuevos capitales permitieron una reactivación de las deprimidas economías latinoamericanas. Sin embargo, en muchas de ellas, con el transcurso del tiempo, comenzaron a generarse problemas de vulnerabilidad ante los *shocks* externos, en un contexto de excesivos déficits en cuenta corriente, apreciaciones cambiarias desproporcionadas y *stocks* de pasivos externos que se fueron elevando peligrosamente.

La vulnerabilidad estaba estrechamente asociada a un nivel alto de pasivos externos con un componente elevado de corto plazo, un déficit comercial significativo y un bajo precio del dólar. Una buena manera de descubrir en qué medida las políticas seguidas en cada país generan resultados diferentes es observar lo sucedido en Chile y México frente a la ola de capitales de

la primera mitad de los 90. Antes de comenzar el auge del financiamiento, ambos países presentaban indicadores macroeconómicos similares: ahorraban tasas parecidas de su PIB, utilizaban satisfactoriamente su capacidad productiva (a diferencia de Argentina y Perú) y mostraban economías relativamente ordenadas. Pero cada uno adoptó estrategias diferentes frente a los crecientes flujos de capitales: México decidió recibir «todo lo que venga» mientras que Chile optó por no repetir la historia de 1982 y desalentó el exceso de fondos volátiles y de corto plazo.

Las decisiones más determinantes son las que se toman en los momentos de auge, cuando es posible decidir si avanzamos por un sendero sostenible en el tiempo o si vamos a pasar por aceleradas y frenadas bruscas. Entre 1990 y 1995, Chile decidió evitar las grandes distorsiones que provocan los volúmenes excesivos de capitales financieros. Para ello aplicó un instrumento de regulación que limitó las entradas a los montos que era posible absorber eficientemente, y así evitó que el tipo de cambio se apreciase demasiado y que el consumo aumentase artificialmente sobre la base de financiamientos transitorios. El instrumento elegido fue el «encaje» a las entradas de capitales. Esto redujo su rentabilidad, pero se argumentó que la demanda global debería aumentar solo gracias a los capitales que se invirtiesen productivamente en el país. Éste es el caso, por ejemplo, de la inversión extranjera directa que llega a crear nueva capacidad productiva y no a comprar la existente. Los resultados de esta política prudente pudieron comprobarse en 1995: la economía chilena creció 9%, mientras que la mexicana entró en una etapa de recesión y su PIB cayó 6%.

Con la crisis del tequila, los capitales golondrina huyeron de América Latina. Después, entre mediados de 1995 y 1997, se vivió una recuperación vigorosa de los flujos de capitales. Pero es impresionante comprobar que la comedia de equivocaciones se repitió y que se confundió recuperación con expansión productiva, en el contexto de alzas bursátiles no sostenibles por las utilidades de las empresas, déficits externos crecientes, atraso cambiario, persistentes mejoras de

las calificaciones de riesgo soberano (notas colocadas por las agencias mundiales calificadoras de riesgo) y un sobreoptimismo del Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre el desempeño económico. Todo ello predominó en 1996 y 1997.

*Es impresionante comprobar que la comedia de equivocaciones se repitió y que se confundió recuperación con expansión productiva, en el contexto de alzas bursátiles no sostenibles por las utilidades de las empresas, déficits externos y un sobreoptimismo del FMI*

La crisis asiática volvió a mostrar los desequilibrios y las vulnerabilidades. Con la interrupción de los flujos de capital privado y el deterioro del intercambio comercial, se produjo una contracción de la demanda agregada y una brecha recesiva entre el PIB efectivo y la capacidad productiva disponible. Estas caídas y subidas son un reflejo del mundo de las finanzas especulativas en desmedro del mundo real y del desarrollo productivo, que no responde a la productividad, el empleo y las utilidades que la inversión es capaz de generar.

**b) Desarrollo sostenido e inversión social.** Para crecer sostenidamente se requiere crear nueva capacidad productiva: mayor cantidad y calidad de capital y de trabajo, organización e institucionalidad funcional. En el contexto de globalización, todo esto es necesario para aprovechar las oportunidades que se presentan y eludir los peligros. Aquí se destaca el papel de la educación y la capacitación laboral, una pieza fundamental para incrementar la productividad. Es, en verdad, la manera «progresista» de flexibilizar el mercado por el lado de la oferta, ya que aquellos trabajadores que salieron del sistema educacional, y que deben trabajar durante los próximos cuarenta años, ya no pueden volver a la escuela primaria y secundaria. Por lo tanto, requieren capacitación durante toda su vida laboral. Algo similar ocurre con la difusión tecnológica, en particular en las PyME. En ambas cuestiones –capacitación laboral y tecnología– persisten externalidades y fallas de mercado que no se han corregido con decisión: se trata, justamente, de una de las diferencias entre desarrollo y subdesarrollo.

Como hemos visto, cuando se produce una crisis son las personas y las empresas de menores recursos económicos las que tienen menos capacidad de protegerse. Como consecuencia, aumenta la pobreza y tiende a empeorar la distribución del ingreso. Esto plantea una responsabilidad muy fuerte para el manejo macroeconómico. Es un imperativo ético y técnico generar mejores condiciones para superar la pobreza y mejorar la distribución del ingreso, de modo de evitar tensiones y la profundización de la desintegración social. Se trata de participar en la globalización integrándonos internamente y no disgregándonos. Hacer nuestra globalización. La integración latinoamericana es un instrumento eficaz para alcanzar este objetivo.

**c) El carácter integral del desarrollo.** Para conseguir un desarrollo vigoroso y sostenible, es necesario implementar un conjunto coherente de políticas económicas y sociales con un horizonte de largo plazo. El objetivo central de elevar el bienestar del conjunto de la población no se logrará si no se generan avances significativos para la construcción de economías dinámicas y



competitivas, capaces de enfrentar los retos de un mundo globalizado. Equidad y desarrollo económico son, en ese sentido, elementos de una misma estrategia integral (v. Cepal 2002).

Pero, así como el desarrollo social no puede descansar exclusivamente en la política social, la política económica no puede por sí sola, aislada de la política social, asegurar objetivos socioeconómicos. La generación de empleo e ingreso sostenibles; la superación de heterogeneidades productivas estructurales, heredadas y de reciente creación, potenciando el rol de las PyME<sup>1</sup>; la canalización de mayores recursos para el mejoramiento del capital humano y la puesta en marcha de programas integrales de lucha contra la pobreza, en forma consistente con una sana política fiscal, son solo algunos de los elementos que conectan el desarrollo económico con el social.

Los patrones de desarrollo económico no son «neutrales» en términos sociales. Políticas macroeconómicas que generen equilibrios sostenibles en la economía real y políticas de desarrollo productivo consistentes con una mejor distribución de oportunidades y de productividades a través de la sociedad son vitales para avanzar hacia el desarrollo económico con equidad. Al mismo tiempo, el desarrollo social, la reducción de la desigualdad y la eliminación de diversas formas de discriminación crean condiciones favorables para el crecimiento económico, como resultado de la inversión en capital humano y de la construcción de «capital social», lo cual favorece la competitividad sistémica de las economías en el mundo globalizado.

La equidad, en suma, no se logra con la mera acción *ex post*. Es necesario incorporarla al sistema productivo, porque en la medida en que los ciudadanos y las PyME aprenden a operar cada día mejor, se consigue desarrollo económico y social: o, en otras palabras, crecimiento con equidad. ☐

### **Bibliografía**

Bourguignon, François y Michael Walton: «Is Greater Equity Necessary for Higher Long-Term Growth in Latin America?» en Ricardo Ffrench-Davis y José Luis Machinea (eds.): *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, Palgrave Macmillan, Londres, 2006.

---

1. Comprende políticas mesoeconómicas, tales como la capacitación de la mano de obra; el fomento a la innovación y difusión del conocimiento técnico; el desarrollo de conglomerados (*clusters*) y de cadenas productivas que, conjuntamente con una mejor infraestructura, mejoren la competitividad sistémica; y el espacio para las pequeñas y medianas empresas, que son esenciales para entender la productividad a través de la sociedad.

- Cepal: *Crecer con estabilidad*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2001.  
Cepal: *Globalización y desarrollo*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2002.  
Ffrench-Davis, Ricardo: *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad*, J.C. Sáez Editor, Santiago de Chile, 2004; Siglo XXI, Buenos Aires, 2004.  
Ffrench-Davis, Ricardo: *Reformas para América Latina: Después del fundamentalismo neoliberal*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2005.  
Morley, Samuel, Roberto Machado y Stefano Pettinato: «Indexes of Structural Reform in Latin America», *Serie Reformas Económicas* N° 12, Cepal, enero de 1999.  
Ocampo, José Antonio: *Retomar la agenda del desarrollo*, Cepal, Santiago de Chile, 2001.  
Rodrik, Dani: «¿Por qué hay tanta inseguridad en América Latina?» en *Revista de la Cepal* N° 73, 4/2001.  
Stallings, Barbara y Wilson Peres: *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Fondo de Cultura Económica / Cepal, Santiago de Chile, 2000.



## Revista de la CEPAL

Diciembre de 2006

Santiago de Chile

N° 90

ARTÍCULOS: **Enrique V. Iglesias**, El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina. **Jorge Blázquez-Lidoy, Javier Rodríguez y Javier Santiso**, ¿Ángel o demonio? Los efectos del comercio chino en los países de América Latina. **Gina E. Acosta Rojas, Germán Calfat y Renato G. Flóres Jr.**, Comercio e infraestructura en la Comunidad Andina. **Juan Pablo Jiménez y Varinia Tromben**, Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe. **Eduardo Aldunate y Ricardo Martner**, Política fiscal y protección social. **John Durston y Eduardo López**, Capital social y gestión participativa en la cuenca de Pátzcuaro. **Nadia Molenaers**, Vida asociativa y desarrollo local en dos pueblos nicaragüenses. **Andrés Marinakis**, La rigidez de los salarios en Chile. **Álvaro Calderón**, El modelo de expansión de las grandes cadenas minoristas chilenas. **Sandro Eduardo Monsueto, Ana Flávia Machado y André Braz Golgher**, Desigualdades de remuneraciones en Brasil: regresiones por cuantiles y descomposición de las brechas.

Revista de la Cepal es una publicación cuatrimestral, en español e inglés. Pedidos: Unidad de Distribución de la Cepal, Casilla 179-D, Santiago de Chile. Correo electrónico: <carlos.eggeling@cepal.org>.

## **Hacer o no hacer: los gobiernos progresistas de Argentina, Brasil y Uruguay frente a las privatizaciones**

*Las privatizaciones ponen a los gobiernos progresistas ante un dilema. En Brasil, la gestión del Partido de los Trabajadores no ha intentado ninguna alteración de la estructura de propiedad de las empresas privatizadas e incluso ha avanzado en nuevas modalidades de «asociación público-privada». En Argentina, donde las privatizaciones fueron más radicales, el gobierno de Néstor Kirchner reestatizó empresas de correo, aeropuertos y agua y creó una nueva compañía pública en el sector de la energía. En Uruguay, la gestión del Frente Amplio tuvo que responder a una opinión pública que se manifestó masivamente en contra de las privatizaciones. Estas medidas, aunque adoptadas en el marco de programas macroeconómicos ortodoxos, generan dudas acerca del futuro de la inversión pública y privada y de la capacidad para sostener el crecimiento económico.*

**Daniel Chavez**

Un problema que se manifiesta al intentar el análisis de las políticas económicas y sociales de los actuales gobiernos progresistas de América Latina es su caracterización ideológica, ya que en la literatura académica y política se utilizan diversos adjetivos, no siempre análogos o de sentido único. Mientras algunos analistas se refieren a administraciones de «izquierda»

---

**Daniel Chavez:** antropólogo y politólogo uruguayo residente en Holanda. Director del New Politics Programme del Transnational Institute. Autor, entre otros libros, de *Beyond the Market: the Future of Public Services* (TNI / Psiru, Amsterdam, 2006) y coeditor, con Patrick Barret y César Rodríguez Garavito, de *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura* (Norma, Bogotá, 2005).

**Palabras clave:** neoliberalismo, privatizaciones, gobiernos progresistas, reestatizaciones, Argentina, Brasil, Uruguay.

---

o de «centroizquierda», otros aluden a gobiernos «progresistas» o a regímenes «populistas». El problema se agudiza al considerar que ninguna de estas calificaciones es asumida por al menos un líder de los gobiernos incluidos en este grupo. En el caso de Argentina, el sustrato ideológico de la presidencia de Néstor Kirchner remite al peronismo, fenómeno político y social muy complejo y de difícil definición conceptual.

Sin optar en forma rígida por una u otra caracterización –y más allá del debate no siempre teóricamente relevante o políticamente útil sobre la existencia de una, dos o varias izquierdas en la región– es válido identificar a algunos gobiernos latinoamericanos actuales como integrantes de un conjunto que, aunque no es homogéneo en términos ideológicos, parece convergente en la promoción de opciones superadoras de la visión centrada en el mercado. Pese a ello, es preciso destacar que ninguno de los tres gobiernos considerados en este artículo ha desarrollado alternativas reales al paradigma neoliberal.

El presente artículo tiene por objetivo presentar un panorama comparativo de las diversas posiciones asumidas por los gobiernos de izquierda ante la disyuntiva Estado *versus* mercado y de las perspectivas de gestión de las empresas públicas, especialmente en la provisión de servicios. El análisis estará centrado en tres casos concretos: Brasil bajo el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva y el Partido de los Trabajadores (PT), desde enero de 2003 al presente; Argentina durante la gestión neoperonista de Néstor Kirchner, desde mayo de 2003 hasta hoy; y Uruguay bajo la presidencia frenteamplista de Tabaré Vázquez, iniciada en marzo de 2005.

### ***El legado neoliberal***

A lo largo de la década del 90, los gobiernos latinoamericanos implementaron ambiciosos procesos de privatización de las empresas públicas y del parque productivo hasta entonces bajo control del Estado. Las privatizaciones alcanzaron a diversos sectores de infraestructura y de servicios públicos y a una porción significativa del sistema financiero.

En Brasil, el proceso de privatización se inició –sin considerar las medidas implementadas desde los 70 por el régimen militar– en 1990, bajo el gobierno fallido de Fernando Collor de Mello. Sin embargo, el desmantelamiento de la intervención estatal en las áreas de servicios públicos e infraestructura tuvo que esperar hasta la llegada a la presidencia de Fernando Henrique Cardoso. Durante sus dos mandatos, entre 1995 y 2003, el gobierno privatizó una



importante cantidad de empresas públicas: corporaciones mineras, ferrocarriles, puertos, carreteras, telecomunicaciones, bancos y servicios de agua y saneamiento. En el sector de servicios, las privatizaciones más espectaculares –y más resistidas por la población– se realizaron en las áreas de electricidad y telefonía, incluyendo a las grandes empresas Light, en 1996, y Telebrás, en 1998. El resultado final tras una década de privatizaciones fue la venta de 115 empresas públicas por un total de 69.000 millones de dólares<sup>1</sup>.

Al mismo tiempo, el gobierno impulsó la construcción de un nuevo marco regulatorio con la creación de diversas agencias públicas de monitoreo y control de la gestión de las empresas privatizadas. Los entes reguladores surgieron con el objetivo declarado de fijar reglas claras y fiscalizar la actuación de las compañías prestadoras de servicios. Pese a haber sido concebidos como organismos autónomos, supuestamente libres de interferencias gubernamentales y corporativas, desde su creación han sido objeto de múltiples cuestionamientos por su frágil independencia institucional y su rol en la formulación de políticas públicas.

Según muchos analistas, a diferencia de lo observado en otros países de la región, las privatizaciones en Brasil habrían dado lugar a significativos avances sociales, evidentes por ejemplo en el hecho de que hoy casi 100 millones de personas cuentan con teléfonos celulares. Desde una perspectiva más crítica, se ha argumentado que hay otros factores que explican los avances de los últimos años. Por ejemplo, se afirma que el desarrollo de la telefonía celular tendría más que ver con la revolución tecnológica mundial que con la política de privatizaciones.

Otras voces críticas argumentan que en demasiados casos la inversión y el mantenimiento de los servicios privatizados fueron posibles con financiamiento del propio Estado. En el caso específico de las telecomunicaciones, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (Bndes) invirtió 6.000 millones de dólares entre 1998 y 2001. Además de aumentar el gasto público y el endeudamiento del país, los costos fueron transferidos a los usuarios a través de aumentos abusivos en las tarifas telefónicas. De acuerdo con datos del Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor (IDEC), el costo del servicio telefónico entre 1998 y 2006 aumentó 156%, frente a un índice inflacionario de 56% para el mismo periodo. En un reciente comunicado, el IDEC sostuvo que

---

1. Véase Armando C. Pinheiro y Kiichiro Fukasaku (eds.): *A Privatização no Brasil: O Caso dos Serviços de Utilidade Pública*, Bndes / OCDE, Brasília, 2000.



«buena parte de los problemas se originan por haber copiado un modelo externo, con una lógica que no se adapta a nuestra realidad. El aspecto de la inclusión social, que es el más terrible en nuestro caso, fue en general considerado en forma negligente». El IDEC analizó el registro de aumentos de tarifas no solo en el sector de la telefonía, sino también en el sector eléctrico y los servicios de agua y saneamiento, y afirmó que «la ampliación del acceso a servicios ofrecidos por el poder público no se produjo tal como habían previsto los defensores de las privatizaciones: las metas fijadas en el contrato no fueron cumplidas y los pobres fueron dejados de lado»<sup>2</sup>.

Más al sur, el proceso que precedió el inicio del gobierno de Néstor Kirchner no fue muy distinto. Argentina también pasó por una fuerte ofensiva privatizadora, fundamentalmente de empresas proveedoras de servicios públicos. Este proceso se caracterizó por el desconocimiento de la legislación nacional y el incumplimiento evidente de los compromisos asumidos por los nuevos propietarios en relación con el desarrollo de planes de inversión, las metas de ampliación de servicios o de mejoramiento de la calidad, las medidas de protección al ambiente y la política tarifaria. En muchos casos, el rechazo popular a las privatizaciones se apoyó en la evidente inacción del Estado ante la falta de responsabilidad de los grandes inversionistas privados, incluyendo la convalidación oficial a las infracciones contractuales con resoluciones de dudosa legalidad. Uno de los principales rasgos distintivos del programa privatizador argentino fue la renegociación de contratos, que permitió durante muchos años mantener o acrecentar los privilegios del capital privado por encima de la seguridad jurídica y la satisfacción de los usuarios.

*Uno de los principales rasgos distintivos del programa privatizador argentino fue la renegociación de contratos, que permitió durante muchos años mantener o acrecentar los privilegios del capital privado por encima de la seguridad jurídica y la satisfacción de los usuarios*

Por otro lado, los entes reguladores, concebidos como simples órganos de control, en la mayoría de los casos fueron constituidos en torno de empresas o áreas de gestión privatizadas. Y, casi sin excepción, se crearon luego de la transferencia al sector privado de los activos públicos, con una escasa o nula

---

2. Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor (IDEC): «Grupos Privados Negligenciam Universalização de Serviços» en *Notícias do Consumidor*, 21/8/2006, v. <[www.idec.org.br](http://www.idec.org.br)>.

autarquía real. En muchas ocasiones, pese a la autonomía política y administrativa garantizada en su creación, los organismos de fiscalización se convirtieron en meras estructuras burocráticas subordinadas a distintas secretarías ministeriales del gobierno nacional.

Hasta la implosión del sistema político a fines de 2001, se había consolidado en Argentina una visión que percibía al capital privado como el principal y casi único motor de la economía. La opción por las privatizaciones y las desregulaciones relegaba toda posibilidad de desarrollo de una estrategia de promoción de la inversión pública. En la lógica de este modelo, las privatizaciones cumplían el rol de sostener el equilibrio artificial de la convertibilidad (la fijación legal del tipo de cambio en una paridad inmutable entre la moneda argentina y el dólar). Para ello se requería otorgar a los inversores extranjeros amplísimas condiciones para el ingreso, la circulación, la operación y la salida de los capitales.

Los tratados bilaterales de protección de inversiones funcionaron como la base legal para garantizar las condiciones pactadas en el momento de la contratación y proyectarlas hacia el futuro. En ese contexto, la liberalización del flujo de capitales, la apertura indiscriminada de la economía, la desregulación y privatización de las empresas públicas y el proceso de «extranjerización» de gran parte de la cúpula empresarial del país conformaron un conjunto articulado de procesos amparados bajo el paraguas legal de estos tratados. Argentina firmó y

***La sociedad uruguaya es la más estatista de América Latina, como lo demuestran varias investigaciones históricas sobre la construcción de un tipo muy particular de welfare state en esta parte del mundo***

ratificó 54 tratados de protección de inversiones y se convirtió así en el país americano en suscribir más acuerdos de esta naturaleza.

El caso uruguayo difiere de los dos anteriores, tanto por el ritmo y el alcance de las privatizaciones como por la fuerte resistencia organizada de la sociedad civil. La sociedad uruguaya es la más estatista de América Latina, como lo demuestran varias investigaciones históricas sobre la construcción de un tipo muy particular de *welfare state* en esta parte del mundo. En relación con otros países latinoamericanos, las experiencias concretas de privatizaciones han sido mucho más escasas y de menor significación económica.

El rechazo de los uruguayos a las privatizaciones se hizo evidente en tres momentos particulares de la historia reciente. A fines de 1992, un referéndum



derogó una ley que habilitaba la privatización de las principales empresas estatales. Después, en 2003, otro mecanismo de iniciativa popular permitió derogar la normativa que abría la posibilidad de que la empresa estatal petrolera, Ancap, se asociara con inversores privados. Por último, en forma más clamorosa y con mayor repercusión internacional, en octubre de 2004 se aprobó una enmienda constitucional que estableció que los servicios de agua y saneamiento constituyen derechos humanos fundamentales y que su gestión debe ser una competencia exclusiva del Estado.

Aun así, el modelo económico vigente desde la reconquista de las instituciones democráticas no ha sido muy diferente del de otros países de la región. Entre 1985 y 2004, los dos partidos tradicionales –el Partido Colorado y el Partido Nacional– llevaron adelante gobiernos neoliberales de coalición que impulsaron diversas medidas privatizadoras. Si en Uruguay la ola privatizadora no alcanzó la dimensión que llegó a tener en el resto de América Latina, esto fue posible por la oposición organizada de los movimientos sociales, fundamentalmente de la central sindical de trabajadores y la federación de cooperativas de viviendas por ayuda mutua, en alianza con la coalición política de izquierda Frente Amplio (FA).

En 1992, la defensa de las empresas públicas obtuvo el apoyo de 55% del electorado en un referéndum y se cerraron así las puertas a la posibilidad de vender los principales activos del Estado. Sin embargo, la decisión popular no anuló la eventualidad de futuras privatizaciones. En 1997, se aprobó el marco regulatorio del sector eléctrico, que preservaba el monopolio estatal solo en las etapas de transmisión y distribución y lo eliminaba en la etapa de generación. Asimismo, se creó la Unidad Reguladora de Servicios Energía y Agua (Ursea) y se liberó el acceso a las redes de transmisión y distribución estatales. La ley habilitó también a los grandes consumidores a contratar directamente su aprovisionamiento de electricidad con el sector privado. Los movimientos sociales y la oposición de izquierda volvieron a manifestar su rechazo a una norma que interpretaron como otro intento de privatización, pero no lograron el apoyo popular requerido por la legislación nacional para derogarla a través de un referéndum.

Durante la segunda presidencia de Julio Sanguinetti, entre 1995 y 2000, se promovió la posibilidad de realizar privatizaciones parciales en el sector de agua y saneamiento. El argumento utilizado fue la falta de recursos públicos para invertir en saneamiento en el departamento de Maldonado. La modalidad de apertura a la inversión privada adoptó la forma de una concesión de

servicios y el contrato estipuló un plazo luego del cual las instalaciones volverían a manos del Estado. En este caso concreto, el papel de los organismos financieros internacionales fue decisivo: en 1999, el gobierno uruguayo accedió a un préstamo del Banco Mundial (BM) que estipulaba concesiones en el suministro de agua y saneamiento, y en 2002 firmó una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional en la cual se comprometía a facilitar el ingreso de inversores privados, no solo para la provisión de agua potable, sino también para la construcción y operación de plantas de tratamiento de aguas residuales. La primera concesión, aprobada en 1998, benefició a Aguas de la Costa, un consorcio conformado por Aguas de Barcelona (subsidiaria de Suez, de matriz francesa) y dos empresas uruguayas. En 2000, se otorgó una segunda concesión a la compañía privada Uragua S.A., subsidiaria de la española Aguas de Bilbao, que cubría otra zona de Maldonado.

Al igual que en Argentina, los resultados concretos de las concesiones a empresas controladas por capitales europeos fueron tarifas excesivas (varias veces superiores a las que cobraba la empresa OSE, de propiedad estatal), niveles de contaminación del agua superiores a los admisibles en la normativa uruguaya, flagrante desconocimiento de las metas de inversiones acordadas en el contrato y repetidos cortes en la provisión del servicio.

Ante esta nueva realidad, organizaciones de vecinos, ambientalistas y sindicales conformaron la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida (Cndav). En octubre de 2003, la Cndav presentó 300.000 firmas solicitando un plebiscito, que se concretó el 31 de octubre de 2004, el mismo día de las elecciones parlamentarias y presidenciales en las que triunfó Tabaré Vázquez. El resultado fue claro: 64,7% de los votantes se pronunció a favor de una reforma constitucional que impide futuras privatizaciones en agua y saneamiento.

Así, la reforma constitucional aprobada estableció que «el servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales», al entender que «el acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales». El texto también establece una cláusula muy clara hacia el futuro, al prever que «la prestación del servicio de agua potable y saneamiento deberá hacerse anteponiéndose las razones de orden social a las de orden económico. Toda autorización, concesión o permiso que de cualquier manera vulnere estos principios deberá ser dejada sin efecto».

### ***Las iniciativas de los gobiernos progresistas***

La reacción de los gobiernos progresistas ante la herencia recibida de gestiones anteriores no justificó los temores anticipados de los círculos empresariales nacionales y extranjeros. En Brasil, el gobierno del PT no ha intentado ninguna alteración del orden jurídico ni de la estructura de propiedad de las empresas privatizadas. En los casos de Argentina y Uruguay, puede decirse que en términos generales el Estado solo intervino ante la falencia contractual o ante evidentes problemas en la calidad de los servicios privatizados o concesionados. El caso de la reestatización del correo argentino muestra que los resultados pueden ser positivos en cuanto a la rentabilidad. En la mayoría de los otros ejemplos recientes de recuperación de empresas por parte del Estado, todavía es pronto para evaluar los resultados.

***En los casos de Argentina y Uruguay, puede decirse que en términos generales el Estado solo intervino ante la falencia contractual o ante evidentes problemas en la calidad de los servicios privatizados o concesionados***

En Brasil, a pesar del fuerte cuestionamiento original del PT al paradigma neoliberal, el gobierno de Lula no se propuso revertir ninguna privatización significativa. Pero tampoco se impulsaron nuevas entregas de empresas públicas al capital privado. Las grandes compañías que permanecen bajo control del gobierno federal (entre las que se destaca Petrobrás) siguen siendo de propiedad pública, lo cual amortigua, al menos en parte, las críticas de quienes resaltan la «desviación neoliberal» del PT.

Durante el primer gobierno de Lula también se avanzó con el nuevo discurso de las llamadas *parcerias público-privado*, o PPP, consideradas el pilar de una estrategia supuestamente innovadora de incentivo a la inversión privada para mejorar la infraestructura y los servicios públicos. No obstante, más allá del debate político, en la práctica no se ha avanzado mucho. La ley para regular las asociaciones público-privadas recién fue aprobada por el Congreso a fines de 2004, y hasta octubre de 2006 sólo se habían concretado dos acuerdos de este tipo para obras de mejoramiento de las carreteras BR-116 y BR-324, ambas en el estado de Bahía.

El gobierno brasileño ha indicado en reiteradas oportunidades que durante el segundo mandato de Lula este mecanismo será potenciado. La literatura académica argumenta que, en muchísimos casos y en varios países de distintas regiones del mundo, y más allá del discurso de sus defensores, los acuerdos

de asociación público-privada se han convertido en otra forma, más sutil y menos «agresiva» en términos ideológicos, de privatización<sup>3</sup>. En ese sentido, el desarrollo de estas modalidades por parte del gobierno de Lula respondería a una orientación reprivatizadora. «El *filé mignon* ya fue vendido, y entonces el gobierno federal ofrece incentivos a la iniciativa privada para que ella se apodere de lo que queda del patrimonio público con asociaciones público-privadas, con las que el sector privado se va a aprovechar de las inversiones del Estado para aumentar su lucro», argumentaba en octubre de 2006 un economista crítico<sup>4</sup>.

En el caso argentino, a diferencia de lo sucedido en Brasil, ha habido reestatizaciones y se han retirado concesiones de algunas empresas de servicios públicos que presentaban dificultades serias. En otros casos, los propios concesionarios privados expresaron su voluntad de retirarse del mercado nacional. El gobierno ha manifestado reiteradamente su voluntad de reprivatizar las empresas reestatizadas luego de completarse el proceso de saneamiento financiero y administrativo. Y, además, ha experimentado con la creación de empresas mixtas, como en el caso de la explotación de los recursos energéticos.

***El control del espectro radioeléctrico fue la primera área de reestatización de un servicio durante la era Kirchner***

El control del espectro radioeléctrico fue la primera área de reestatización de un servicio durante la era Kirchner, tras la anulación de la concesión a la firma francesa Thales Spectrum. Correo Argentino, Aguas Argentinas y Aeropuertos 2000 fueron las siguientes compañías reestatizadas. En el caso de la empresa postal, fue reasumida por el Estado ante la falta de pago del canon por parte del inversor privado (el Grupo Macri, de capitales nacionales). Pese a la aceptable gestión actual el decreto que establece su futura reprivatización sigue vigente.

La cancelación del contrato con la empresa Aguas Argentinas (controlada por capitales franceses y españoles) y su reemplazo por Aguas y Saneamientos Argentinos (AySA) significó el fin de una pésima privatización. El 90% del capital accionario de AySA pertenece al Estado nacional y el 10% restante está en manos de los trabajadores. Suez, la operadora francesa, había hecho algo que no hicieron otras compañías extranjeras que asumieron la gestión de servicios privatizados: adoptó un compromiso público que luego no

---

3. Véase David A. McDonald y Greg Ruiters: «Theorising Privatisation. Towards a Critical Theoretical Perspective» en D. Chavez (ed.): *Beyond the Market: the Future of Public Services*, TNI / Psiru, Ámsterdam, 2006.

4. Reinaldo Gonçalves, citado por Rafael Sampaio: «Ideologia da Privatização Sofreu Duro Golpe com o 2º Turno» en *Carta Maior*, 27/10/2006, disponible en <<http://cartamaior.uol.com.br>>.

cumplió. La cancelación de la concesión se fundamentó en el alto contenido de nitratos presente en el agua. Un informe publicado por investigadores argentinos indica que, entre 1994 y 2000, Aguas Argentinas registró una tasa de beneficios sobre el patrimonio neto promedio de 19,1%<sup>5</sup>. En este sector, las utilidades suelen rondar entre 6,5% y 12,5% en Estados Unidos y entre 6% y 7% en Gran Bretaña.

En el caso de los aeropuertos, el gobierno de Kirchner se propuso a mediados de 2006 negociar con el inversor privado, Aeropuertos Argentina 2000, para lograr el control de 40% de la empresa. Para ello, el Estado integraría una sociedad mixta con gerenciamiento privado como alternativa a las reestatizaciones que concretó en los casos antes mencionados. Esta modalidad de recuperación de empresas públicas ha sido criticada por la oposición, que argumenta que el concesionario de los aeropuertos acumula una deuda impositiva que oscilaría entre 800 y 1.200 millones de pesos.

Otra concesión rescindida por el gobierno de Kirchner fue la del Ferrocarril San Martín. Después de muchos accidentes graves, groseros incumplimientos del contrato y más de 3.000 quejas de usuarios en 2003, el Ministerio de Planificación retiró en 2004 la concesión del ramal ferroviario al Grupo Taselli. Sin embargo, no se corrigió el problema de fondo. El ramal San Martín volvió a manos del Estado, pero su operación pasó a ser responsabilidad de las otras tres empresas privadas, que han registrado casi tantas falencias como el Grupo Taselli: TBA (ramales Mitre y Sarmiento), Metrovías (subterráneos de Buenos Aires y ramal Urquiza) y Ferrovías (ramal Belgrano Norte).

En el sector de la energía, el gobierno creó en noviembre de 2004 una empresa mixta. Energía Argentina Sociedad Anónima (Enarsa) fue presentada como la respuesta oficial a la crisis energética resultante de las privatizaciones de la década previa. Fue concebida como una nueva empresa estatal que cumpliría las funciones de «testigo» en el sector energético, para compensar los «déficits del mercado». La nueva compañía posee una constitución accionaria muy particular, que cuestiona su identidad de empresa pública: 53% de las acciones corresponden al Estado federal, 12% quedaron reservadas para los Estados provinciales y el 35% restante corresponde a acciones patrimoniales sin derecho a voto que cotizarán en el mercado de valores. El gobierno ha manifestado que el ámbito de acción de Enarsa es el negocio energético en

---

5. Karina Forcinito y Daniel Azpiazu: «La experiencia de la privatización del servicio de agua y cloacas en Buenos Aires», ponencia presentada al Tercer Foro Mundial del Agua organizado por el World Water Council, Kyoto, febrero de 2003.

un sentido amplio, que abarca petróleo y derivados, gas y energía eléctrica, e incluye los segmentos de producción, industrialización, transporte y comercialización. El objetivo político es convertir al Estado en protagonista en un sector económico que fue totalmente privatizado durante los gobiernos anteriores y regular así el accionar oligopólico de las compañías privadas. Enarsa se ha asociado en emprendimientos productivos con la empresa petrolera de Venezuela, PdVsa, pero los resultados económicos (y políticos) de la alianza son aún inciertos. En el futuro, también se podrá evaluar si cumple adecuadamente con su papel de «testigo».

En Argentina, el tema de las tarifas de los servicios públicos reviste una gran complejidad desde un punto de vista político y económico. La cuestión más polémica es la inmovilidad de las tarifas de agua, gas y energía eléctrica para los usuarios residenciales con ingresos medios y altos. El congelamiento tarifario incide sobre las inversiones privadas y sobre la distribución de los ingresos, puesto que el Estado destina recursos a subsidiar el acceso a servicios para sectores sociales con capacidad para pagar más. Es cierto que las expectativas inflacionarias constituyen un argumento a favor de esta decisión, pero si éstas ya fueron desactivadas lo que predomina es el factor político: un

*En el caso uruguayo, el gobierno del Frente Amplio asumió la gestión de los servicios públicos en el marco de una fuerte presión social en contra de la privatización, sobre todo debido a las obligaciones resultantes de la reforma constitucional*

ajuste (sin afectar las tarifas de los sectores de menos recursos) impactaría en la clase media, sector clave para el gobierno, tanto por su influencia en la opinión mediatizada como por su peso electoral<sup>6</sup>.

En el caso uruguayo, el gobierno del Frente Amplio asumió la gestión de los servicios públicos en el marco de una fuerte presión social en contra de la privatización, sobre todo debido a las obligaciones resultantes de la reforma constitucional. Como señalamos, la enmienda aprobada en 2004 estableció la gestión exclusiva por parte del Estado de los servicios de agua y saneamiento, lo que generó un fuerte debate en el seno del nuevo gobierno sobre el futuro de las concesiones al sector privado. Finalmente, el gobierno acordó que la enmienda solo se refería a

---

6. Véase Julio Gambina: «La política económica de la izquierda latinoamericana en el gobierno. El caso de la República Argentina», ponencia presentada al Seminario Internacional del Diálogo de Madison, Montevideo, octubre de 2006.

concesiones venideras y que no incidía sobre las concesiones vigentes. En el debate en el Parlamento, los intereses de las empresas privadas contaron con la encendida defensa de los diputados y senadores de los dos partidos tradicionales, al tiempo que el movimiento sindical y las organizaciones sociales integradas a la Cndav reclamaban el cumplimiento irrestricto de la letra y el espíritu de la enmienda constitucional.

Amparándose en un tratado bilateral de protección de inversiones firmado entre Uruguay y España, la empresa Aguas de Bilbao, accionista mayoritaria de Uragua S.A., presentó una demanda judicial contra el Estado uruguayo cuestionando la retirada de la concesión. De acuerdo con la normativa del tratado bilateral, en caso de no haberse llegado a un convenio entre las partes, el diferendo se debería dirimir ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencia de Inversiones (Ciadi) del Banco Mundial. Éste es el mismo tribunal al cual grandes corporaciones transnacionales acudieron con frecuencia en contra de los gobiernos de Bolivia y Argentina. Finalmente, luego de largas negociaciones se llegó a un acuerdo para la cancelación «amigable» del contrato y la reestatización de los servicios.

Suez, la transnacional con capital mayoritario en Aguas de la Costa, también amenazó con llevar al Estado uruguayo ante los tribunales internacionales. En un primer momento, el gobierno de Tabaré Vázquez resolvió no enfrentar el riesgo de una demanda presentada por una corporación de probado poder económico y político a escala mundial y optó por permitir que la empresa Aguas de la Costa continuara con sus operaciones en el país mediante un decreto que recortaba significativamente el alcance de la enmienda constitucional. Pero Suez finalmente anunció su retiro de Uruguay, a mediados de 2006, luego de que el gobierno decidiera comprar todas las acciones bajo control extranjero de Aguas de la Costa, lo cual implicó el pago de 3,4 millones de dólares a la empresa transnacional.

### ***Apoyos y críticas en la era progresista***

La prensa internacional suele mencionar a Brasil como un caso ejemplar de beneficios sociales y económicos producidos por las privatizaciones. Entre otros ejemplos, se mencionan las referencias a las transformaciones exitosas de la telefónica Telebrás o la aeronáutica Embraer. Sin embargo, esta línea de argumentación tiende a ignorar los diversos ejemplos de mala práctica de las empresas privatizadas y los negativos impactos sociales causados por la entrega de servicios públicos al sector privado.

Durante la segunda vuelta de la última campaña electoral brasileña, el candidato opositor, Geraldo Alckmin, resaltó las supuestas ventajas de la transferencia de activos estatales, en respuesta a las frecuentes críticas al legado de las privatizaciones lanzadas por el PT. Sin embargo, no todos en el gobierno de Lula tienen necesariamente una visión crítica de las privatizaciones. En una entrevista al diario *Folha de São Paulo* a fines de octubre de 2006, el ministro de Relaciones Institucionales, Tarso Genro, declaró que «el resultado de la privatización de la telefonía fue positivo, abarató el teléfono y más personas pudieron tener acceso. No estoy diciendo que se debería o no haber privatizado. Con lo que no estamos de acuerdo es con el proceso de privatización salvaje que ocurrió durante los ocho años de gobierno socialdemócrata».

En todo caso, recientes investigaciones indican que la mayoría de la sociedad brasileña tiene una opinión negativa respecto de las privatizaciones. Una encuesta publicada en octubre de 2006 indica que 70% de la población se manifiesta contraria a la hipotética privatización de otras grandes compañías públicas. Al ser interrogado sobre la evaluación de las privatizaciones realizadas durante el gobierno de Cardoso, 33% afirmó que fueron positivas y 45% respondió que fueron negativas<sup>7</sup>.

En Argentina, pese a que la política promovida por el presidente Kirchner cuenta con un amplio apoyo parlamentario (consecuencia de su propio capital electoral y de las alianzas que fue construyendo durante sus primeros tres años de gestión), entre la población predomina un clima adverso a las privatizaciones. A pesar de ello, algunos actores, sobre todo desde la sociedad civil, han manifestado críticas a las políticas oficiales de «reestatización», fundamentalmente en torno de la nueva empresa energética. Para Attac-Argentina, la posibilidad de integración de 35% de capital privado en Enarsa es un elemento negativo, ya que el país se quedaría a mitad de camino de la posibilidad de recuperar el control de la empresa petrolera. Se argumenta que es crucial recuperar la renta petrolera en el contexto de un mercado oligopólico como el argentino.

Desde el movimiento sindical también se han formulado críticas. Al principio, la Federación de Trabajadores de la Energía (Fetera-CTA) manifestó su apoyo a la conformación de Enarsa. El sindicato declaró su satisfacción con la conformación de una empresa estatal que abriría la posibilidad de recuperar la gestión, la renta y la política energéticas en uno de los pocos sectores de la economía

---

7. Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas (Ipespe): «Privatização é Rejeitada por 70% do Eleitorado» en *Valor Econômico*, 25/10/2006, v. <[www.ipespe.com.br](http://www.ipespe.com.br)>.



en condiciones de generar una renta significativa. Se confiaba en que la empresa pudiera convertirse en una fuente de recursos genuinos para el desarrollo económico y social. Sin embargo, con el transcurso de los meses el gremio ha criticado la decisión de adjudicar sin licitación pública diversas áreas del mar territorial. Y también cuestionó el hecho de que la empresa promueva una política de «tercerización» que concentra en unos pocos funcionarios la capacidad de decidir sobre potenciales miles de millones de dólares sin los controles adecuados.

En síntesis, en el caso argentino persiste la incógnita sobre el futuro de las empresas reestatizadas. No se sabe con certeza si se mantendrán bajo propiedad y administración estatal o si se habilitará un nuevo proceso privatizador antes de que termine el gobierno de Kirchner.

En Uruguay, el antecedente de las negociaciones con las empresas europeas a partir de la enmienda constitucional sobre los servicios de agua y saneamiento, junto con

constantes declaraciones de funcionarios sobre la posibilidad de futuras reformas desmonopolizadoras (o incluso privatizaciones parciales), tampoco genera muchas certezas sobre el futuro de los servicios públicos. La opción elegida para reestatizar Aguas de la Costa suscitó profundas críticas desde los movimientos sociales. La Cndav ha cuestionado la legitimidad de la compra de las acciones a la transnacional Suez. También se ha criticado la reestatización parcial de la empresa y la creación de una compañía mixta, que no es más que otro ejemplo de las «asociaciones público-privadas» tan cuestionadas en otros países. Los inversores uruguayos asociados a Suez (el Grupo Gross-Bellagamba) decidieron no aceptar la oferta del gobierno por su participación accionaria y obligaron a crear una nueva empresa de este tipo. Pero la solución elegida, aunque implicó el retiro de una poderosa transnacional, contradice claramente lo establecido en el texto de la enmienda constitucional aprobada en 2004<sup>8</sup>.

***En el caso argentino persiste la incógnita sobre el futuro de las empresas reestatizadas. No se sabe con certeza si se mantendrán bajo propiedad y administración estatal o si se habilitará un nuevo proceso privatizador***

### ***Reflexiones de síntesis***

El clima ideológico de América Latina antes del triunfo de los partidos de izquierda se apoyaba en una comprensión de la economía, la política y la

---

8. Véase Carlos Santos, Verónica Iglesias, Daniel Renfrew y Sebastián Valdomir: *Aguas en movimiento. La resistencia a la privatización del agua en Uruguay*, De La Canilla, Montevideo, 2006.

sociedad en la que el mercado ocupaba el lugar de principal, y casi única, fuerza rectora. La situación más extrema se evidenció en Argentina, donde el Estado, una vez fijada la regla máxima del régimen de convertibilidad –la equiparación de la moneda local con el dólar–, debía limitarse a dejar que el mercado actuara y a otorgar seguridad jurídica para que el capital más concentrado, mayoritariamente extranjero, maximizara sus beneficios.

Más allá de sus múltiples y en muchos casos obvias limitaciones, es evidente que los actuales gobiernos progresistas han intentado si no revertir, al menos detener la hegemonía del mercado en la provisión de servicios públicos. Se ha reivindicado el papel de «la política» como atributo de gobierno para intervenir en el funcionamiento cotidiano de la economía, enfrentando la concepción de «piloto automático» que había orientado las gestiones neoliberales. Sin embargo, pese a que se ha detenido el avance de la ola privatizadora, desde un principio los gobiernos progresistas han intentado promover un «clima de negocios» favorable a la inversión extranjera. La actitud elegida ha sido respetar y exigir el cumplimiento de los contratos e intervenir sólo ante situaciones extremas. Aun así, desde el lugar de las empresas transnacionales no se ha dudado en acudir a los tribunales internacionales de arbitraje en defensa de sus intereses todas las veces que lo creyeron necesario o conveniente.

En el caso uruguayo, poco después de asumir, el gobierno de Tabaré Vázquez firmó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Desde ese momento, se han formulado múltiples y persistentes declaraciones acerca de la intención de introducir cambios estructurales en la economía nacional, incluida la posibilidad de transferir empresas del Estado a la órbita privada o asociarse con inversores extranjeros. Como era previsible, estas declaraciones fueron aplaudidas por las cámaras empresariales y la derecha política como manifestaciones de la «madurez» alcanzada por la izquierda uruguaya, de forma similar a la satisfacción expresada por la derecha brasileña en los inicios del gobierno del PT. En ese sentido, son elocuentes las páginas dedicadas por *The Economist* o el *Financial Times* a elogiar a los gobiernos progresistas de la región frente al peligro de expansión de la «marea populista» que avanzaría desde el Caribe.

En general, las nuevas modalidades de gestión del patrimonio estatal se encuadran en el marco del paquete de medidas macroeconómicas que, con mayor o menor extensión e impacto, han sido aplicadas por todos los gobiernos de izquierda analizados en este artículo. Las nuevas modalidades de gestión estatal han promovido la estabilización de la economía y la reinserción internacional (como sucedió en Argentina después del *default*), así como medidas

económicas que procuran desactivar la inflación sin afectar significativamente las ganancias de las empresas y el ciclo expansivo de los negocios. En ese sentido, pese a diferenciarse del fundamentalismo neoliberal, de ningún modo se orientan a la aplicación de una agenda radical de reformas socialistas. Los programas del progresismo latinoamericano, al menos en los tres países analizados en este artículo, son muy diferentes de los de la izquierda de las décadas anteriores.

El equilibrio y el crecimiento económico de los países gobernados por fuerzas progresistas están relacionados en gran parte con el aumento proporcional de la inversión, especialmente pública. Uno de los grandes interrogantes para el futuro es la evolución de la inversión privada, ya que muchos de los inversores privados que asumieron el control de empresas y servicios públicos demandan seguridades jurídicas y políticas que supondrían reinstalar la lógica mercantil hegemónica en la década anterior. ☐

## **CUADERNOS AMERICANOS**

NUEVA ÉPOCA

Octubre-Diciembre de 2006

México

Nº 118

EDUCACIÓN Y POSMODERNIDAD: **Juan Arancibia**, Reforma educativa en América Latina: cambios, problemas y desafíos. **Jaime Osorio**, El estudio de América Latina frente al positivismo y al posmodernismo. PENSAMIENTO E HISTORIA EN CENTROAMÉRICA: **Rolando Sierra Fonseca**, Ortega y Gasset en Honduras: la razón histórica vista por Ramón Oqueli. **Mario Roberto Oliva Medina**, Joaquín García Monge: el editor continental. **Leonel Delgado Aburto**, La autobiografía letrada y el proyecto vanguardista: Cardoza y Aragón y Coronel Urtecho. **Iván Molina Jiménez**, Comunismo y cuestión social en Costa Rica: los discursos del personal diplomático estadounidense (1931-1948). **Carlos Federico Domínguez Ávila**, Brasil-Centroamérica: cien años de solidaridad y cooperación (1906-2006). **María del Carmen Díaz Vázquez**, Centroamérica en la política exterior del México posrevolucionario: la búsqueda de acercamiento. DISCURSO INDÍGENA: **Gloria Alicia Caudillo Félix**, El discurso de las mujeres en los movimientos indígenas. **Alberto Saladino García**, Globalización del indianismo latinoamericano. TESTIMONIOS. RESEÑAS.

*Cuadernos Americanos es una revista dedicada a la discusión de temas de y sobre América Latina publicada por la Universidad Nacional Autónoma de México. Redacción y administración: 2º piso, Torre I de Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510, México, DF. Tel.: (52 55) 5622.1902. Fax: (52 55) 616.2515. Correo electrónico: <cuadamer@servidor.unam.mx>.*

## **¿Valieron la pena las privatizaciones?**

*La mala administración de las empresas estatales y los déficits en la provisión de servicios impulsaron a la mayoría de los países latinoamericanos a emprender procesos de privatizaciones, cuyo alcance en términos geográficos y sectoriales fue muy desigual. El artículo sostiene que la participación del sector privado mejoró los incentivos e hizo más eficientes a las empresas, y que sus efectos sociales fueron, en términos generales, positivos. Sin embargo, la percepción corriente es adversa. Fortalecer los mecanismos de regulación ayudaría a extender más los beneficios de las privatizaciones y a cambiar la percepción negativa.*

**Alberto Chong / Eduardo Lora**

### ***Introducción***

Durante la mayor parte del siglo xx, en América Latina trató de establecerse un Estado paternalista en políticas sociales, intervencionista en políticas económicas y propietario-administrador en materia empresarial. Es discutible cuánto éxito se obtuvo en las primeras dos materias; en la última, en todo

---

**Alberto Chong:** peruano, ha sido investigador del Banco Mundial (BM) y actualmente del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Es coautor con Florencio López-de-Silanes del libro *La privatización en América Latina: Mitos y realidad* (BID / Alfaomega, Bogotá, 2005).

**Eduardo Lora:** colombiano, ex-director de Fedesarrollo en Bogotá. Desde 1996 trabaja en el Departamento de Investigación del BID. Las reformas estructurales han sido uno de sus temas principales de investigación.

**Palabras clave:** privatizaciones, eficiencia, efectos sociales, regulación, América Latina.

---

caso, la experiencia fue un fracaso. Las empresas estatales tuvieron –y siguen teniendo– un desempeño deslucido. Con contadas excepciones, resultaron ineficientes, produjeron bienes y servicios de baja calidad y generaron más deudas que ganancias. Llegaron a tener un exceso considerable de personal ya que los gobiernos las usaban para generar y mantener el empleo. Protegidas de la competencia, las empresas del Estado recibían a menudo órdenes de mantener sus precios por debajo del nivel de recuperación de costos, lo que acarreó pérdidas económicas cada vez mayores, que en algunos casos alcanzaron hasta 5% y 6% del PIB. Esto, a su vez, condujo a rescates de empresas y dificultades fiscales, primero en los presupuestos gubernamentales y después en el sistema bancario. Para cubrir estas pérdidas, los gobiernos se vieron obligados a financiar déficits fiscales cada vez más cuantiosos, a aumentar los impuestos o, más usualmente, a reducir los gastos públicos en otras áreas.

La participación privada era la alternativa que inevitablemente se debía probar. América Latina fue pionera en la promoción de la participación privada en proyectos de infraestructura, que representaron alrededor de la mitad de la inversión total –786.000 millones de dólares– en los países en desarrollo entre 1990 y 2003. Este artículo argumenta que la privatización, junto con otras formas de participación privada, ha constituido un aporte positivo a la eficiencia y al bienestar social. Siempre se ha dicho que las privatizaciones causaron pérdidas de empleos y de ingresos a algunos grupos de trabajadores, pero recién ahora está empezando a reconocerse que las mejoras en la cobertura y la calidad de los servicios básicos han sido muy benéficas para las clases medias y bajas.

Hay que decir, no obstante, que en algunos casos la alternativa privada se aplicó en forma simplista y en circunstancias en las que la competencia no tenía oportunidades de florecer. Además, no se prestó debida atención a la regulación. El exceso de optimismo y la simplificación conceptual también dieron pie a una gran cantidad de disputas ineficientes e incumplimientos de contratos de concesión, situación que se vio exacerbada por la falta de experiencia técnica en el diseño de mecanismos de solución de conflictos en entornos jurídicos, fiscales e institucionales débiles.

### ***Alcances de las privatizaciones en América Latina***

A pesar del impulso privatizador, el alcance fue muy diverso. Algunos países con importantes sectores estatales, como Costa Rica, Ecuador y Uruguay,

apenas privatizaron algunas empresas, mientras que otros, como Argentina, Bolivia, Panamá y Perú, efectuaron ventas de empresas estatales por valores superiores a 10% de su PIB. La diferencia en el alcance de las privatizaciones y la gran cantidad de activos empresariales que aún hoy permanecen en manos del Estado en muchos países constituyen buenas razones para intentar evaluar los resultados y extraer lecciones para el futuro.

En América Latina, 75% de los ingresos obtenidos con las privatizaciones provino de ventas de empresas de servicios públicos e infraestructura, 11% correspondió al sector financiero y el resto al área del petróleo, gas y manufactura. La mayoría de los países latinoamericanos ha privatizado sus servicios de telecomunicaciones, electricidad, gas y, en menor medida, los de agua y saneamiento. En cambio, la venta de empresas estatales ferroviarias, aerolíneas, aeropuertos y autopistas no ha sido tan importante. En cuanto a los sectores financieros e industriales, las privatizaciones no fueron tan notables porque la participación privada ya estaba muy extendida. La mayoría de los países mantuvo, además, al menos un banco oficial y retuvo el control de empresas vinculadas a recursos naturales como el petróleo, el gas y el cobre. Incluso Chile decidió no privatizar empresas de sectores clave, como el cobre, el petróleo, la banca, el correo, los ferrocarriles y los puertos.

Un caso peculiar es el de Argentina, que no mantuvo en poder del Estado ninguna compañía importante, con la excepción de algunos bancos nacionales y provinciales y algunas empresas provinciales de salubridad. Por el contrario, Uruguay, que en otros aspectos es comparable a Argentina, fue el que menos avanzó en el proceso de privatizaciones en toda la región. De hecho, es el único que no ha vendido empresas en los sectores eléctrico, petrolero y de telecomunicaciones, quizás porque el tema fue sometido explícitamente a una decisión democrática en un referéndum en el que la población votó masivamente en contra de las privatizaciones. Ningún otro país latinoamericano ha utilizado un mecanismo semejante.

### ***Privatizaciones y eficiencia***

La competencia y la regulación producen mejores resultados que el control y la gestión estatal por una serie de razones conceptuales bien documentadas. Un motivo fundamental es la naturaleza de los incentivos que condicionan a los gerentes de las empresas estatales. En general, las acciones de una empresa estatal no se negocian en el mercado bursátil y su propiedad rara vez resulta amenazada por intentos hostiles de adquisición. La disciplina

de los acreedores tampoco cumple un papel particularmente importante, pues la mayoría de los préstamos que reciben tienen garantía del mismo Estado. Si se producen pérdidas, lo más factible es que sean cubiertas con subsidios del tesoro. Además, las juntas directivas rara vez aplican prácticas prudentes de buena conducción empresarial y la rotación del personal gerencial obedece más al equilibrio de las fuerzas políticas que a las presiones del mercado.

La segunda razón fundamental para el fracaso de la empresa estatal es el conflicto entre los objetivos económicos y los políticos. Sus gerentes persiguen y deben responder a objetivos políticos, que fácilmente pueden producir daños económicos a la empresa. La interferencia política en la dirección de las compañías estatales genera un exceso de empleo, induce inversiones ineficientes y da lugar a una selección precaria de productos y mercados.

Con una amplia base de datos del ámbito empresarial, una ambiciosa investigación dirigida por Alberto Chong y Florencio López-de-Silanes (2005) ha intentado evaluar los efectos microeconómicos de las privatizaciones en cinco países de América Latina. La conclusión central es que las privatizaciones elevaron considerablemente la rentabilidad y la eficiencia de las empresas, como era de esperarse por las razones enumeradas. Típicamente, después de privatizadas, las empresas registraron un aumento de 14% en la relación de ingresos netos a ventas. Los mayores aumentos se produjeron en Perú y Argentina, donde se situaron en aproximadamente 20%, mientras que Brasil registró solo dos puntos de aumento. La causa principal de esta mejora de la rentabilidad ha sido un salto de eficiencia. De hecho, las privatizaciones produjeron un verdadero desplome de los costos unitarios: 16% de reducción en promedio para todos los casos analizados.

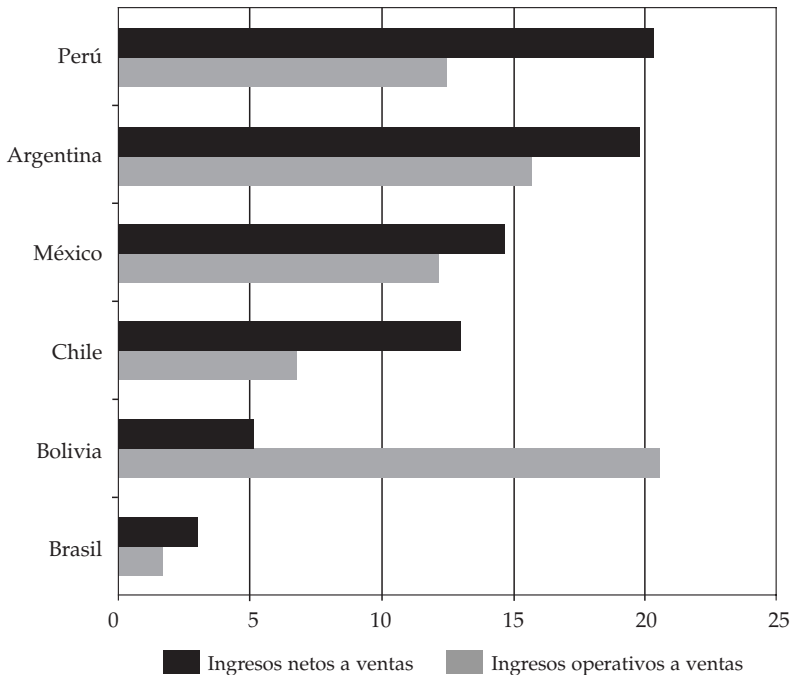
***Después de privatizadas, las empresas registraron un aumento de 14% en la relación de ingresos netos a ventas***

Otros indicadores revelan resultados semejantes. Por ejemplo, la relación de ventas a activos aumentó en promedio 26%. Perú fue el único país que registró una baja en esta relación, de alrededor de 20%, debido a que las empresas privatizadas emprendieron inversiones de gran magnitud. En cuanto al indicador de ventas por empleado, los resultados también son impresionantes: en Chile y en México, para citar los dos casos más destacados, se duplicó la relación de ventas por empleado en las empresas privatizadas. En algunas empresas específicas, los aumentos fueron incluso superiores.

Podría pensarse que el éxito consistió en seguir haciendo lo mismo con menos costos y menos personal, pero en realidad no es así. Uno de los hallazgos más sorprendentes de la investigación es que la producción de las empresas aumentó considerablemente a raíz de las privatizaciones. Los mayores incrementos se registraron en México y Colombia, donde la producción promedio aumentó 68% y 59%, respectivamente. El país con el aumento más pequeño, pero de todas formas muy importante, es Brasil, donde creció 17%. Los gráficos 1 y 2 resumen los principales resultados de esta investigación.

Gráfico 1

**Variaciones de rentabilidad después de la privatización (en porcentaje)**



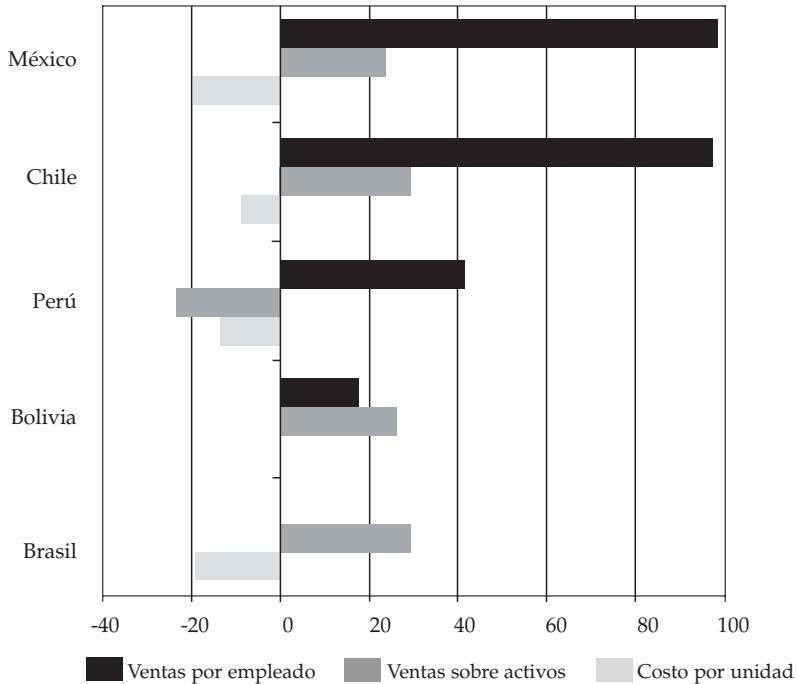
Fuente: A. Chong/F. López-de-Silanes (2005).

Nota: Los componentes de las variables se definen como sigue: ingresos netos son iguales a ingresos operativos menos gastos de intereses e impuestos netos pagados, así como costos de cualesquiera ítems extraordinarios. Ingresos operativos son iguales a ventas menos gastos operativos, menos costos de venta, menos depreciación. Y ventas son iguales al valor total de los productos y servicios vendidos, nacional o internacionalmente, menos devoluciones en ventas y descuentos.



Gráfico 2

## Eficiencia en operaciones después de la privatización (en porcentaje)



Fuente: A. Chong/F. López-de-Silanes (2005).

**Nota:** El costo por unidad se define como la razón de costo de ventas sobre ventas. Los componentes de las variables se definen como sigue: costo de ventas es igual al gasto directo incluido en la producción de un bien o prestación de un servicio, incluyendo gastos de materia prima más compensaciones pagadas a trabajadores de cuello azul. Ventas son iguales al valor total de los productos y servicios vendidos nacional o internacionalmente menos devoluciones en ventas y descuentos. Empleados corresponden al número total de trabajadores (pagados y no pagados) que dependen directamente de la empresa. Y los activos se definen como propiedad, planta y equipo (PPE), que es igual al valor de los activos fijos de una empresa ajustados por la inflación.

### El desafío de la regulación

El reto más complicado no es vender las empresas, sino regularlas adecuadamente una vez privatizadas, especialmente en aquellos sectores –como el de infraestructura– en los que generalmente no existen condiciones de competencia. La regulación es necesaria no solo por razones de eficiencia, sino también para que los servicios lleguen a los grupos más pobres de la población,

que usualmente constituyen el segmento de mercado menos rentable. Desde un punto de vista general, la falta de regulación adecuada ha sido la causa más común de las privatizaciones fallidas o que no han producido beneficios para los consumidores. Aunque los opositores a las privatizaciones tienen aquí un poderoso argumento, son numerosos los ejemplos en que la regulación ha mejorado los resultados.

Una regulación creíble complementa la privatización. Así como la competencia de mercado opera como un instrumento de selección en contra de las empresas menos eficientes, la regulación contribuye al éxito de una privatización induciendo la competencia o replicando su sistema de incentivos. Por otro lado, la regulación aumenta –y hace explícito– el costo de las interferencias políticas en el manejo de la empresa ya que, mientras que un monopolio ineficiente puede despilfarrar recursos sin poner en peligro su existencia, una empresa ineficiente en un sector competitivo tendría que recibir un subsidio para sobrevivir. De este modo, la regulación puede ayudar a hacer más visibles los costos de las medidas adoptadas con motivaciones políticas, aun en el caso de empresas que operan en mercados no competitivos.

La regulación puede introducirse antes, en el momento o después de la privatización. En el primer caso, puede facilitar el proceso y contribuir a aumentar el precio de venta de las empresas estatales si logra reducir fuertemente el riesgo regulatorio. Éste puede haber sido el caso, en algunos países, de los sectores de electricidad y telecomunicaciones. Pero no es fácil establecer una regulación eficaz antes de privatizar debido, al menos, a tres motivos. En primer lugar, es posible que los cambios del régimen regulatorio antes de la privatización generen pérdidas adicionales en las empresas estatales que serían difíciles de absorber. En segundo lugar, sin la presión de una privatización inminente es difícil que se materialice la voluntad política necesaria para implementar una verdadera reforma regulatoria. Por último, a los gobiernos con escasa experiencia en privatizaciones a menudo les resulta difícil llevar a cabo una reforma regulatoria eficaz antes de la venta de las empresas estatales.

Implementar la regulación en el momento de la privatización permite aclarar el nuevo conjunto de reglas. De este modo, se reduce la pérdida de valor de las empresas por riesgo regulatorio y se resuelve el problema de la falta de voluntad política. Sin embargo, si la regulación al momento de la privatización busca eliminar un monopolio o limitar las rentas monopólicas que pueda obtener la empresa, su efecto sobre el valor de venta será negativo. Buscando maximizar este valor, muchos gobiernos han preferido postergar la reforma

regulatoria. Es, desde luego, una mala idea. Establecer un régimen regulatorio adecuado tras una privatización puede resultar problemático por razones de economía política. Alberto Chong y José M. Sánchez (2003) muestran que en una gran cantidad de casos de concesión de proyectos de infraestructura, el sector privado consiguió negociar y mantener una regulación protectora después de una privatización, debido a la amenaza de insolvencia, retiro o abandono

de compromisos de inversión futuros. Todo esto incide en la reputación y la credibilidad de los políticos que intervienen en la privatización. Según la evidencia empírica recopilada por José Luis Guasch (2001), durante los últimos 15 años los contratos de concesión en países en desarrollo han sido renegociados muy frecuentemente. En América Latina y el Caribe, 40% de los contratos de concesión se renegociaron apenas 2,2 años después de haber sido suscritos. Eduardo Engel y otros (2003) sostienen que la renegociación oportunista de concesiones es común debido al enfoque de «privatice ahora y regule después». Los excesos de costos en las concesiones y la falta de claridad en las reglas que rigen las contingencias brindan a los propietarios privados la oportunidad de obtener una renta económica del gobierno. Al mismo tiempo, resulta difícil alterar considerablemente el marco regulatorio después de la venta de las empresas, porque la privatización crea un conjunto de nuevos actores que se opone a la regulación. A los accionistas y gerentes de las empresas estatales se unen los trabajadores y hasta los consumidores, que en ocasiones pueden obtener beneficios de corto plazo de la situación existente.

Aquí es preciso hacer una última advertencia sobre el poder y el alcance de la regulación en los países latinoamericanos. No es posible evaluar el desempeño de la regulación de manera aislada. La regulación es una pieza que opera dentro del «límite institucional posible» en el sector en cuestión. Ese límite está definido por las características y las formas de interactuar de una diversidad de actores, entre los que figuran las entidades antimonopolio, los tribunales judiciales, el Poder Ejecutivo (tanto en el ámbito nacional como municipal) y el ministerio del ramo en el caso de los servicios básicos. Los países con regímenes presidencialistas fuertes a menudo se muestran reacios a darles plena independencia a las entidades reguladoras. Además, en aquellos países

*En una gran cantidad de casos de concesión de proyectos de infraestructura, el sector privado consiguió negociar y mantener una regulación protectora después de una privatización, debido a la amenaza de insolvencia, retiro o abandono de compromisos de inversión futuros*

en los que los políticos tienen la posibilidad de interferir y limitar al Poder Judicial las entidades regulatorias suelen tener menos independencia.

Finalmente, en los países más pequeños y pobres la privatización se puede convertir en el acontecimiento económico más importante en muchos años, lo que genera un terreno fértil para establecer una relación bilateral muy estrecha entre el Poder Ejecutivo y las empresas privatizadas. En tales contextos, las decisiones del gobierno pueden anular las competencias de otras instituciones y debilitar el papel de la regulación. En sectores como el agua y saneamiento, que pueden comprender cientos de empresas aisladas y heterogéneas a escala subnacional, será preciso contar con algo más que una entidad reguladora centralizada, sobre todo en aquellos países donde el problema principal es la falta de cobertura. En estos casos, la calidad de la regulación será complementaria de las decisiones de las autoridades del sector y de los organismos municipales, por lo que la coordinación de la regulación con las instituciones pertinentes debe ser la prioridad. Todo esto es particularmente importante en vista de la ola de nuevas entidades regulatorias que hay en la región, tanto independientes como semiindependientes, que han pasado de 43 en 1979 a 134 en 2002 (Jordana/Levi-Faur, 2005).

### ***Efectos sociales y distributivos de las privatizaciones***

Los latinoamericanos no están de acuerdo con las privatizaciones. Aunque los números han variado con los ciclos económicos de los países, dos de cada tres consideran que no han sido buenas. Los ciudadanos no tienen por qué saber que las privatizaciones mejoraron la eficiencia o la productividad de las empresas, pero posiblemente sí sean conscientes de las pérdidas de empleos, la corrupción que ha rodeado a algunos casos y el escandaloso enriquecimiento de ciertos individuos o compañías. Diversos estudios han mostrado que todas estas cosas son importantes para la opinión pública. Sin embargo, esto no quiere decir que los efectos sociales o distributivos de las privatizaciones sean negativos. Por ejemplo, las pérdidas de empleo, aunque muy sustanciales como porcentaje de la planta de personal permanente de las empresas, en realidad han sido muy modestas como proporción de la fuerza de trabajo total y, en general, han tendido a ser más que compensadas a través de los reenganches de personal de las mismas empresas o de sus proveedores y contratistas. Es cierto que las condiciones laborales (aunque no los ingresos) se han deteriorado en algunos casos, pero también es verdad que estos efectos nocivos parecen haber estado concentrados en el tiempo y en un número muy reducido de individuos (BID; Chong/López-de-Silanes/Torero).

Mientras que los costos sobre ciertos grupos de trabajadores se han limitado a breves periodos, algunos de los beneficios sociales generados por las privatizaciones han sido de naturaleza más permanente y se han distribuido entre los consumidores a través de un acceso más amplio a los servicios de agua, electricidad y telecomunicaciones, mejoras de calidad y frecuentemente –aunque no siempre– reducciones en las tarifas.

Estudios recientes ofrecen pruebas bastante convincentes de estos beneficios. Algunos se refieren a Argentina, donde la mayoría de la población cree que las privatizaciones no fueron buenas para el país. Sin embargo, gracias a la privatización de acueductos, por ejemplo, las conexiones de agua han llegado a barrios marginados en los que antes no había servicio. La cobertura, de todos modos, aún no es total. Un estudio de Sebastián Galiani, Martín González-Rozada y Ernesto Schargrotsky (2006) analizó los efectos de esta expansión del servicio, comparando la situación de los beneficiarios con la de aquellos que aún no cuentan con agua corriente. Los resultados, aunque esperables, fueron sorprendentes: hubo una fuerte disminución de los casos de diarrea, y los que de todos modos se presentaron fueron menos severos. La mejor provisión de agua implicó también ahorros sustanciales de dinero y tiempo. Y, finalmente, algo que no se esperaba: estas mejoras de salud y de ahorro se dieron también en aquellos hogares que tenían conexiones clandestinas, en los que el agua, aunque gratuita, era de muy baja calidad.

*Mientras que los costos sobre ciertos grupos de trabajadores se han limitado a breves periodos, algunos de los beneficios sociales generados por las privatizaciones han sido de naturaleza más permanente y se han distribuido entre los consumidores a través de un acceso más amplio a los servicios*

En Argentina también se debatió mucho la privatización de la electricidad. Pero ¿quién sabe algo de sus efectos sociales? Dos investigadores de la Universidad de San Andrés (González-Eiras/Rossi) abordaron esta pregunta de una forma que puede sonar insólita para los economistas, aunque seguramente no para las madres de niños pequeños. Ellos buscaron medir el efecto de un buen servicio eléctrico sobre la calidad de los alimentos consumidos en el hogar y cómo esto afecta la salud de los niños. Obviamente, si la electricidad no es estable y continua los refrigeradores no funcionan bien. En sus estudios, basados en información hogar por hogar, encontraron evidencias de que la privatización de la electricidad redujo la

frecuencia de los nacimientos bajos de peso y de la mortalidad infantil por ingestión de alimentos dañados.

En Perú, algunos estudios demuestran que la privatización de la electricidad ha sido una bendición para los campesinos y los trabajadores pobres del campo. Esto se ha podido establecer comparando las zonas en las que se privatizó la distribución de la electricidad con aquellas en las que se mantuvo la provisión estatal. Según los estudios de Máximo Torero, Eduardo Nakasone y Lorena Alcázar (2006), la mejora sustantiva en la calidad del servicio registrada en las zonas privatizadas repercutió en el manejo del tiempo de los usuarios. Gracias a un servicio de electricidad más continuo y confiable, los ciudadanos que viven en estas zonas pudieron ahorrar tiempo en las labores agrícolas y dedicarlo a actividades no agrícolas o al ocio, con efectos positivos sobre sus ingresos y su bienestar.

La privatización de los teléfonos en Perú también generó beneficios importantes para los pobres del campo. El gobierno le exigió a la empresa privada, Telefónica del Perú, que instalara cabinas públicas en algunos pueblos seleccionados aleatoriamente. Aprovechando este experimento cuasi-natural, tres académicos peruanos (Chong/Galdo/Torero) han evaluado los efectos sobre los beneficiarios. La conclusión es que hubo mejoras palpables de ingreso, especialmente en el no agrícola, que es crucial para estabilizar los ingresos de los pobres del campo. Podría argumentarse que esos beneficios no fueron el resultado de la buena voluntad de la empresa, sino una exigencia del gobierno. Es correcto, pero también es cierto que la compañía telefónica pública no había podido, o no había querido, prestar este servicio. Esto sugiere que los beneficios de la privatización pueden ser orientados por el gobierno a favor de los grupos sociales menos favorecidos.

Desde luego, el hecho de que se hayan encontrado efectos sociales favorables de las privatizaciones no quiere decir que éstos se den de manera automática. Un interesante estudio de Felipe Barrera y Mauricio Olivera (2006) para la privatización del agua en Colombia permite entender por qué. La investigación evalúa el impacto de la privatización en el acceso, la calidad y el precio del agua en 46 municipios. En las zonas urbanas, la privatización mejoró el acceso al servicio y la calidad del agua, sobre todo en beneficio de los sectores más pobres. Sin embargo, también se elevó el precio. En los municipios con gobiernos más capaces, los efectos fueron positivos en términos netos para los pobres. Pero no fue así en los municipios menos capaces o en las zonas rurales, donde los resultados no fueron positivos.

### ***Conclusión: las discretas razones del desencanto***

La conclusión es clara: las privatizaciones pueden ser socialmente muy benéficas, pero llevar estas mejoras a los pobres requiere del poder del gobierno para regular a las empresas. Esto no quiere decir que los latinoamericanos vayan a declararse a favor de las privatizaciones, incluso si los gobiernos hacen las cosas bien. Aunque el balance de costos y beneficios sociales sea ampliamente positivo para las privatizaciones, no es ésa la manera como se forman las opiniones. También influyen factores de psicología y de ideología.

***Las privatizaciones pueden ser socialmente muy benéficas, pero llevar estas mejoras a los pobres requiere del poder del gobierno para regular a las empresas***

En cuanto a la psicología, algunas tendencias identificadas por la economía del comportamiento merecen

ser destacadas. La primera es la tensión entre la vida real de las personas y las estadísticas: en la percepción colectiva, pesa mucho más la tragedia de quienes han resultado perjudicados (por ejemplo, porque perdieron su empleo) que una agregación estadística de las pequeñas ganancias de un número diverso de individuos sin identidad. La segunda tendencia es el sesgo psicológico de rechazo a las pérdidas, que lleva a los individuos a otorgarles más peso en sus percepciones a las pérdidas que a las ganancias con respecto a su situación inicial. La tercera tendencia es el sesgo de corto plazo, que lleva a los individuos a observar los cambios bruscos inmediatos y a no percibir los cambios graduales producidos a través de un tiempo prolongado, como los que ocurren con la cobertura o la calidad de ciertos servicios. Un factor adicional que contribuye a la mala evaluación de las privatizaciones es la tendencia a agrupar varios eventos que han ocurrido simultáneamente y asociarlos como causa común de los cambios observados en el corto plazo. En materia de políticas económicas, el «Consenso de Washington» o el «modelo económico neoliberal» aparecen como un denominador común bajo el cual se agrupan políticas cuyos efectos separados son difíciles de distinguir para cualquier observador y que, por lo tanto, tienden a ser rechazadas en conjunto.

Finalmente, hay que mencionar la tensión ideológica entre, por un lado, principios que se consideran sacrosantos, como el derecho al agua u otros servicios básicos que en opinión de una mayoría de latinoamericanos no deberían entregarse a los apetitos mercantilistas del sector privado y, por otro lado, la realidad económica de empresas estatales que han resultado inoperantes e insostenibles.

Pero los expertos en psicología también entienden que el modo en que se formula una pregunta puede alterar su resultado. Los latinoamericanos pueden decir que las privatizaciones no han sido benéficas, pero ¿renunciaría usted a su teléfono móvil si ése fuera el precio de renacionalizar las telecomunicaciones? ¿Le gustaría tener que hacer cola para pagar su cuenta del agua? ¿Le parecería muy divertido tener apagones eléctricos como ocurría antes? ☐

### **Bibliografía**

- Barrera, Felipe y Mauricio Olivera: «The Case of Water Sector Privatization in Colombia», informe de investigación, Red de Centros, Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.
- Banco Interamericano de Desarrollo: *Se buscan buenos empleos. Progreso económico y social. Informe 2004*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2004.
- Chong, Alberto y José Miguel Sánchez (eds.): *Medios privados para fines públicos: arreglos contractuales y participación privada en infraestructura en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2003.
- Chong, Alberto y Florencio López-de-Silanes (eds.): *La privatización en América Latina: mitos y realidad*, BID / Alfaomega, Bogotá, 2005.
- Chong, Alberto, Florencio López-de-Silanes y Máximo Torero: «Back to Reality: What Happens with Workers After Privatization?», Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, manuscrito.
- Chong, Alberto, Virgilio Galdo y Máximo Torero: «Access to Telephone Services and Household Income in Poor Rural Areas Using a Quasi-Natural Experiment for Peru», informe de investigación, Red de Centros, Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.
- Engel, Eduardo, Ronald Fischer y Alexander Galetovic: «Privatizing Highways in Latin America: Fixing What Went Wrong» en *Economía, Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association* vol. 4 Nº 1, otoño de 2003.
- Galiani, Sebastián, Martín González-Rozada y Ernesto Schargrodsky: «Water Expansions in Shantytowns: Health and Savings», informe de investigación, Red de Centros, Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.
- Gonzalez-Eiras, Martín y Martín A. Rossi: «The Impact of Electricity Sector Privatization on Public Health», informe de investigación, Red de Centros, Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.
- Guasch, José Luis: «Contract Renegotiation in Latin America and the Caribbean», Banco Mundial, Washington, DC, 2001, mimeo.
- Jordana, Jacint y David Levi-Faur: «¿Hacia un Estado regulador latinoamericano? La difusión de agencias reguladoras autónomas por países y sectores», Fundación Cidob Nº 7, Barcelona, 2005.
- Torero, Máximo, Eduardo Nakasone y Lorena Alcázar: «Provision of Public Services and Welfare of the Poor: Learning From an Incomplete Electricity Privatization Experience in Rural Peru», informe de investigación, Red de Centros, Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.



# **La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina**

*El análisis del proceso de privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina revela que éste fue producto de decisiones orientadas por la ideología neoliberal y no el resultado de la búsqueda de una solución efectiva a la crisis del sector. Esta estrategia, además, ha ignorado la evidencia histórica que demuestra que la universalización de estos servicios en Europa y Estados Unidos fue consecuencia de una acción decisiva del Estado. Pero aunque el enfoque privatizador ha fracasado, las transformaciones institucionales y políticas que se pusieron en marcha continuarán afectando la capacidad de los gobiernos de la región para superar la crisis de estos servicios esenciales.*

**José Esteban Castro**

*«Siempre la mayor parte de las inversiones en materia de agua debe ser del sector público», declaró a La Jornada Katherine Sierra, vicepresidenta de Infraestructura y Desarrollo del Banco Mundial, quien encabeza la delegación del organismo en el cuarto Foro Mundial [del Agua] que se inició ayer [en la Ciudad de México]. (...) Katherine Sierra indicó que el BM «ha tenido una evolución muy interesante» en la forma en que plantea el tema de las inversiones en el sector. «En los años 90, debido a la cantidad muy fuerte de recursos que se necesitan, creímos que el sector privado podía hacer inversiones importantes que podrían salvar al sector del agua. Pero no había mucha inversión del sector privado; 90% de los recursos siguen siendo del sector público, aun en las épocas más fuertes de participación privada.»*

*La Jornada, Ciudad de México, 17/3/2006*

---

**José Esteban Castro:** licenciado en Sociología (Universidad de Buenos Aires), Maestro en Ciencias Sociales (Flacso-México) y doctor en Ciencias Políticas (Oxford). Actualmente se desempeña como profesor titular (*senior lecturer*) de Sociología en la Universidad de Newcastle, Reino Unido.

**Palabras clave:** privatización, agua y saneamiento, bienes públicos, Estado, América Latina.

---

## **Introducción**

Los argumentos presentados en este artículo se basan en los resultados de una serie de trabajos de investigación recientes, en particular el Proyecto Prinwass (Castro 2004a), que examinó en perspectiva comparada una serie de casos de privatización<sup>1</sup> de servicios de agua y saneamiento en África, América Latina y Europa, incluyendo ejemplos de Argentina, Bolivia, Brasil y México<sup>2</sup>. El artículo está estructurado sobre la base de cuatro proposiciones elaboradas a partir de los resultados de esta investigación.

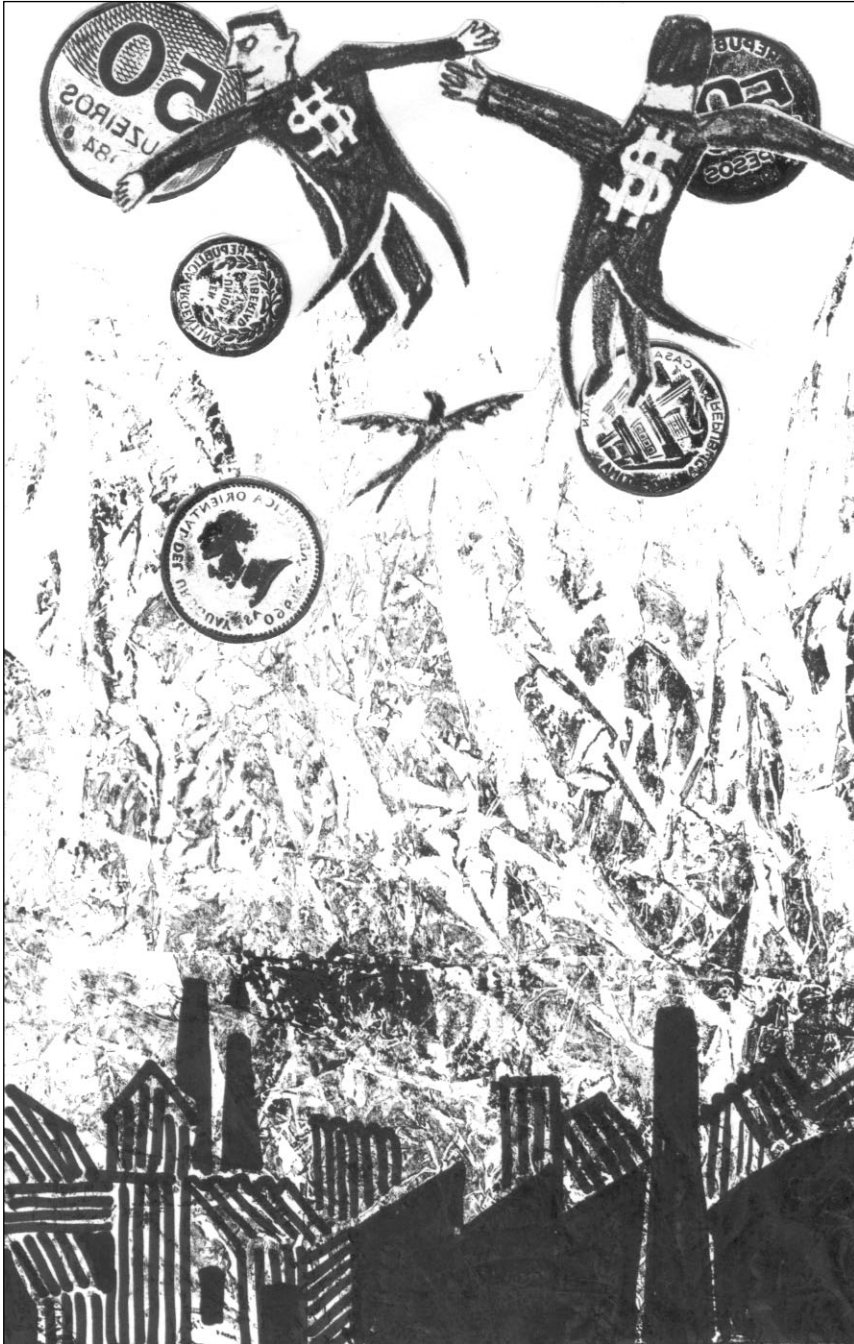
**Proposición Nº 1.** Las políticas de privatización implementadas desde la década de 1990 para reorganizar los servicios de agua y saneamiento en América Latina han tenido poca relación con los problemas específicos que presentaban dichos servicios. Frecuentemente, se presentó la privatización como la solución a la crisis de este sector, caracterizada, entre otros problemas, por la falta de cobertura de amplios sectores de la población, la calidad inadecuada de la prestación, la corrupción y la falta de inversión pública en la expansión y renovación de la infraestructura. Sin embargo, nuestro argumento es que la razón principal para la implementación de esas medidas no fue la búsqueda de soluciones a estos problemas, sino la aceptación acrítica de una política fundada en los principios y argumentos característicos de la ideología privatización, que resurgió durante la década de 1980 e influyó en el diseño y la implementación de políticas públicas en forma global, incluidas aquellas relacionadas con los servicios de agua y saneamiento. Desde nuestra perspectiva, la crisis real de los servicios fue utilizada –y, en algunos casos, hasta provocada– para promover las privatizaciones.

**Proposición Nº 2.** Los argumentos utilizados para promover estas políticas ignoraron la evidencia histórica sobre la interrelación entre el sector público y el privado en la organización de los servicios de agua y saneamiento. En particular, se ha desconocido que, en los países desarrollados, la universalización

---

1. Utilizaremos el concepto de «privatización» en forma genérica para denominar ciertas formas de participación privada que caracterizaron a las políticas impulsadas por los organismos financieros internacionales y los gobiernos de los países desarrollados desde la década de 1980. En términos más rigurosos, la palabra «privatización» se utiliza para referirse a una de las formas que asume la participación privada: la transferencia completa de la propiedad y la gestión de empresas públicas al sector privado (en inglés, *full divestiture*). A los fines de este artículo, utilizaremos el término en forma genérica. Asimismo, utilizaremos en forma intercambiable las expresiones «privatización», «política privatista» y «política neoliberal».

2. El Proyecto Prinwass empleó una metodología combinada (métodos cuantitativos y cualitativos) para el análisis comparativo de los casos en seis dimensiones analíticas: económico-financiera, ambiental, político-institucional, sociopolítica y cultural, tecnoinfraestructural y sociodemográfica.



del acceso a estos servicios esenciales requirió la desprivatización de las empresas y la creación de compañías públicas. Los argumentos en favor de la privatización han reemplazado estas lecciones históricas con prescripciones derivadas del marco ideológico neoliberal que carecen de fundamento empírico.

**Proposición Nº 3.** Las políticas de privatización implementadas para reorganizar los servicios de agua y saneamiento en América Latina han fracasado en el logro de sus objetivos explícitos, entre los cuales se destacaban la atracción de capitales privados para financiar la expansión y la renovación de la infraestructura, la extensión de los servicios a la población no atendida, el incremento de la eficiencia en la gestión, el alivio de la responsabilidad financiera del sector público y la reducción de la pobreza y la desigualdad.

**Proposición Nº 4.** Aunque la privatización de los servicios de agua y saneamiento ha fracasado en sus objetivos, su implementación puso en marcha una serie de procesos cuya fuerza inercial continuará ejerciendo influencia en la organización y gestión de estos servicios por un largo tiempo. Así, las reformas privatizadoras no solo han dejado irresueltos la mayor parte de los problemas preexistentes, y con frecuencia los han agudizado, sino que además han generado nuevos obstáculos para la gestión sustentable y democrática de tales servicios.

### ***Ideología privatizadora y políticas públicas***

Las políticas de privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina han sido presentadas como una solución técnica, desprovista de contenido político, para los problemas crónicos que caracterizan a este sector. Por ejemplo, Terence Lee y Andrei Jouravlev (1997), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), afirman que existe amplio apoyo a la idea de que la transferencia de estas empresas públicas a manos de «monopolios de propiedad y administración privada podría incrementar la eficiencia económica». Ellos enumeran una lista de las ventajas de esta medida: la reducción de la «interferencia política», la restauración de los «incentivos para minimizar los costos», la cancelación de la «captura regulatoria» que ocurre cuando el Estado es a la vez prestador y regulador, una «administración financiera más efectiva», y una mayor capacidad de planeamiento a largo plazo que supuestamente no existe en las empresas públicas.

Hay, por supuesto, más ejemplos. Desde fines de la década de 1980, la promoción de las políticas de privatización constituyó una actividad floreciente en el ámbito global, y particularmente en América Latina, lo cual ha quedado reflejado en la literatura especializada. Ahora bien, pese al esfuerzo de estos autores por presentar las privatizaciones como un instrumento técnico neutral, lo cierto es que no han logrado ocultar el carácter esencialmente político e ideológico del modelo. El análisis de sus principales argumentos permite destilar lo que podemos denominar los «principios clave» de la política neoliberal para la gestión del agua<sup>3</sup>:

*Desde fines de la década de 1980, la promoción de las políticas de privatización constituyó una actividad floreciente en el ámbito global, y particularmente en América Latina, lo cual ha quedado reflejado en la literatura especializada*

- Los recursos hídricos deben ser asignados a través del mercado, para lo cual deben crearse derechos privados de agua, libremente comercializables, que reemplacen los derechos colectivos o públicos preexistentes.
- Los servicios de agua deben ser considerados un bien económico, es decir, un bien privado que debe ser adquirido en el mercado. Por definición, una vez que adquieren ese estatus, es posible excluir de su uso a quienes no los pagan, y se abandona así la noción de que son un bien público o social.
- Los servicios de agua deben ser provistos por operadores privados, que son inherentemente más eficientes que los públicos. De ser posible, deben autorregularse mediante mecanismos de mercado y la intervención estatal debe ser minimizada o incluso totalmente anulada.
- Los servicios de agua no son un monopolio natural, como argumentan quienes defienden la intervención estatal, por lo que la mayor parte de las operaciones, con algunas excepciones básicas, pueden abrirse a la competencia. Sin embargo, la existencia de altos costos de transacción puede dificultar la competencia, en cuyo caso es preferible un monopolio privado antes que uno público. Lo mejor es mantener la regulación al mínimo o, de ser posible, anularla por completo.
- Los usuarios del agua deben ser convertidos en consumidores y los tenedores de derechos, en clientes.

La privatización de los servicios de agua y saneamiento, estructurada sobre la base de estos principios, se articula con las directivas de los organismos

---

3. Estos principios han sido derivados de la literatura especializada que promueve la privatización de las empresas públicas, y en particular de los servicios de agua y saneamiento. Ver Castro 2006a, pp. 176-177.

financieros internacionales y otros agentes, como las agencias de cooperación de algunos países europeos y de Estados Unidos. Por ejemplo, el Banco Mundial (BM), a través de su Grupo para la Participación del Sector Privado en Infraestructura, se abocó a la tarea de promover la «participación privada en infraestructura dentro del contexto de sus objetivos generales de apoyar la reducción de la pobreza y el desarrollo sustentable» (Banco Mundial 1998). Su programa de acción declaraba:

La participación privada ofrece un enorme potencial para mejorar la eficiencia de los servicios de infraestructura, extender su distribución hacia los pobres y aliviar la presión sobre los presupuestos públicos que, por mucho tiempo, fueron la única fuente de financiamiento. Incentivar un mayor involucramiento privado requiere que los gobiernos cambien su papel –donde ya no proveen servicios de infraestructura en forma directa sino que más bien se encargan de fomentar la competencia entre proveedores privados, regulando en aquellos lugares donde la competencia es débil, y apoyando al sector privado en general. (Ibíd., p. 1).

En la misma dirección, pero con una propuesta más radical, la especialista en sector privado del BM, Penelope Brook Cowen, argumentaba a favor de la «privatización desregulada», «monopolios privados desregulados» y «*laissez*

***Estas propuestas  
constituyen la versión más  
extrema del argumento en  
favor de la privatización,  
ya que pocos autores  
impulsan tan abiertamente  
la idea de crear  
monopolios privados  
no regulados***

*faire*», un sistema en el que «la provisión de servicios sea regulada por las fuerzas del mercado y por incentivos económicos» (Brook Cowen/Cowen, pp. 22 y 28). Sin bien estas propuestas constituyen la versión más extrema del argumento en favor de la privatización, ya que pocos autores impulsan tan abiertamente la idea de crear monopolios privados no regulados, el hecho de que la autora ocupara un puesto

de importancia estratégica en el BM muestra que este modelo radical cuenta con el apoyo de sectores importantes dentro de las instituciones financieras internacionales, como lo sugiere la notable crítica de Joseph Stiglitz:

Al establecer las reglas del juego, los intereses y modos de pensar comerciales y financieros parecen haber prevalecido dentro de las instituciones económicas internacionales. Lo que ahora prevalece es una visión particular del rol del gobierno y de los mercados –una visión que no es compartida universalmente en los países desarrollados, pero que está siendo forzada sobre los países en vías de desarrollo y las economías en transición (2002, pp. 224-225).



Esta expansión de las privatizaciones a escala global se convirtió en una cuestión de militancia, sobre todo debido a las resistencias encontradas en muchos países. Como señaló un analista favorable a estas políticas:

Es un hecho que la privatización de empresas del Estado en la región del África subsahariana, en Asia y en América Latina no tendrá éxito a menos que los países occidentales industrializados y desarrollados, las instituciones financieras internacionales tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y otros donantes continúen ejerciendo presión sobre estos gobiernos para privatizar el sector público (...). Una vez que el espíritu de libre empresa reine en estos países en desarrollo a través de la privatización, emergerán la economía de libre mercado y la democracia (Dinavo, p. 133).

En ese sentido, el Consenso de Washington, entendido como el conjunto de iniciativas políticas orientadas a transformar la política económica de los países en desarrollo a través de la desregulación, la liberalización del comercio, la disciplina fiscal y la privatización, constituyó una cultura ampliamente compartida en el ámbito político. Fue adoptado en Europa por gobiernos tanto socialdemócratas como conservadores, y en América Latina hasta por ex-defensores del estructuralismo económico, como la Cepal. Esta amplia aceptación ha sido explicada como el resultado de un complejo conjunto de factores, entre los que se incluyen presiones externas, emulación de políticas, la expansión de las ideologías neoconservadoras, el pragmatismo político en tiempos de profunda crisis económica y las estrategias dirigidas a cambiar el equilibrio de poder entre actores socioeconómicos nacionales (Manzetti). A esto se suma la *briberization* (*bribe* puede traducirse como «coima»), el término utilizado sarcásticamente por Stiglitz para denunciar la corrupción asociada con la promoción de la privatización por parte del BM y el FMI durante la década de 1990 (Stiglitz, p. 58).

En este marco, el gobierno de EEUU parece haber ejercido un rol fundamental, ya sea a través de la acción directa de sus diferentes departamentos, a través de las políticas de préstamo de la Agencia para el Desarrollo Internacional (Usaid, por sus siglas en inglés) o a través de programas diseñados e implementados por instituciones bilaterales y multilaterales (Commander/Killick, p. 314).

Esta agenda generó una fuerte oposición en diferentes sectores, una reacción que a menudo ha sido explicada por los promotores de dichas políticas como el resultado del prejuicio ideológico y de la ignorancia que existiría en los países en desarrollo en relación con los beneficios que podrían esperarse de la política de privatización. No cabe duda de que esta cruzada a favor de la privatización ha ejercido una influencia significativa en las últimas dos décadas.

Es en el contexto de dicha política global donde debemos examinar la situación de América Latina. En ese sentido, afirmamos que las políticas de privatización de los servicios de agua y saneamiento han sido la consecuencia de una determinación política a escala internacional, en la que América Latina ocupó un lugar importante (ver cuadro 1).

Cuadro 1

**Proyectos de privatización de servicios de agua y saneamiento  
 por región, 1990-2005**

Región	Número de contratos	%	Valor (millones de US\$)	%
Asia Oriental y Área Pacífico	139	36,5	19.207	42,6
América Latina y el Caribe	147	38,6	20.971	46,5
Resto del mundo	95	24,9	4.956	10,9
<b>Total</b>	<b>381</b>	<b>100</b>	<b>45.134</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Elaborado a partir de Banco Mundial (2006a). Estos datos cubren proyectos en países con bajos y medios ingresos.

Como ya señalamos, nuestra primera proposición sostiene que dichas políticas no tuvieron como objetivo principal la resolución de la crisis real que afecta a estos servicios básicos. Por el contrario, en su diseño e implementación se ha ignorado la evidencia histórica disponible, que muestra que la organización socialmente eficaz y la universalización de los servicios básicos de agua y saneamiento requirieron, en aquellos países en los que se alcanzaron estos objetivos, la desprivatización de dichos servicios y la implementación de una política pública centrada en el principio de que éstos constituyen un bien público y un derecho ciudadano. Éste es el objeto de la proposición N° 2, que desarrollamos en la siguiente sección.

***El carácter ahistórico de la política de privatización***

Los argumentos utilizados para promover las privatizaciones son de carácter ahistórico e ignoran la evidencia sobre la interrelación entre el sector público y el privado en la organización de los servicios de agua y saneamiento. Así, prescripciones derivadas del marco ideológico neoliberal, que carecen de fundamento empírico, han reemplazado a las lecciones provenientes de la evidencia histórica. En particular, se excluye sistemáticamente cualquier referencia al proceso por el cual los países desarrollados lograron universalizar



sus servicios esenciales de agua y saneamiento. Este proceso –que, a grandes rasgos, comenzó a fines del siglo XIX en Europa y EEUU– incluyó primero una creciente regulación de las empresas privadas y, después, su desprivatización y reemplazo por compañías públicas, en un primer momento a escala municipal y posteriormente a escala regional y nacional.

Entre otras razones, este proceso se explica por el hecho de que las empresas privadas no eran eficientes, tendían a cubrir solo ciertas zonas de las ciudades más importantes (ya que no había incentivos para extender los servicios a los sectores más pobres) y no estaban interesadas en avanzar en la recolección y el tratamiento de aguas sucias (se concentraban en los servicios de agua limpia). El proceso fue similar en América Latina, como lo demuestra una serie de trabajos recientes.

En resumen, la evidencia histórica es concluyente: la organización socialmente eficaz de los servicios esenciales de agua y saneamiento y su consecuente universalización en Europa y EEUU requirió, en primer lugar, la regulación, y posteriormente la desprivatización de los monopolios privados, como parte de un proceso que comenzó en los siglos XVIII (en Inglaterra) y XIX (en el resto de Europa y EEUU). Fue necesario también abandonar la noción de que estos servicios estaban destinados solo a quienes podían pagarlos y aceptar que constituyen un bien público y un derecho social de ciudadanía, cuya provisión y satisfacción universal deben recaer en manos del Estado. Como consecuencia, se aceptó que estos servicios deben estar a cargo de empresas públicas, o bajo control público, que deben ser de propiedad pública y que la mayor parte del financiamiento requerido debe estar a cargo del Estado<sup>4</sup>.

Volviendo al punto principal, el enfoque a favor de las privatizaciones ignora, o incluso tergiversa, la evidencia histórica sobre la extensión de los servicios de agua y saneamiento. Por ejemplo, el Informe de Desarrollo Mundial 2004 del BM incluye un recuadro sobre «la participación privada en la historia», que define como «exitosos» a los monopolios privados no regulados que existían en Londres en el siglo XIX y sugiere que habrían contribuido a la universalización de los servicios en esa ciudad (Banco Mundial 2003, p. 167). El

---

4. Esto no significa desconocer formas alternativas de organización y provisión de servicios de agua (y, en menor medida, también de saneamiento). En algunos países, particularmente en los menos desarrollados, pero también en ciertos países europeos (por ejemplo, en países nórdicos como Finlandia), sistemas alternativos como las cooperativas en zonas rurales o las organizaciones comunitarias han jugado un rol muy importante. Sin embargo, la tendencia mayoritaria en la universalización de estos servicios se ha fundado en el rol del Estado, dada la escala del esfuerzo requerido.

recuadro omite información crucial para entender el proceso de universalización de estos servicios en Londres (y en Inglaterra en general) y no dice nada de las batallas políticas orientadas a obligar a los ocho monopolios privados a adoptar estándares de calidad, extender los servicios a las zonas periféricas y cobrar precios accesibles. Fue un largo y difícil proceso que culminó en 1902, con la creación de una empresa única controlada por las autoridades de la ciudad. Un dato fundamental fue que la desprivatización contó con el apoyo mayoritario de representantes de todo el espectro político, ya que incluso los defensores del liberalismo económico admitían que servicios esenciales como el agua y el saneamiento no podían organizarse sobre la base de principios mercantiles. De todos modos, tuvieron que pasar varias décadas hasta que finalmente se aceptó que la universalización de estos servicios requería la acción del Estado a través del financiamiento de la infraestructura y el control general del proceso, un objetivo que recién se logró plenamente después de la Segunda Guerra Mundial. El BM, además de presentar esta versión distorsionada, hace referencia a la reprivatización de los servicios de agua y saneamiento en Inglaterra y Gales en 1989, durante el gobierno de Margaret Thatcher: sugiere que con dicha decisión el orden de cosas habría retornado a la normalidad (a una normalidad presumiblemente de orden privatizado). Y, como si fuera poco, extiende el argumento «histórico» a otros países, como EEUU.

Es un ejemplo, pero un análisis más extenso confirma que la evidencia histórica acerca de cómo se logró la universalización de los servicios de agua y saneamiento en los países desarrollados es sistemáticamente ignorada, o en el mejor de los casos distorsionada, por el enfoque a favor de las privatizaciones. Se suele invocar la historia para señalar el fracaso del Estado en la mayoría de los países de América Latina a la hora de desarrollar servicios públicos eficientes y universales. Sin embargo, el debate crucial acerca de cómo se logró este objetivo en otros países es ignorado o manipulado. El debate ha sido reemplazado por prescripciones simplistas, derivadas de una ideología disfrazada de teoría económica rigurosa. En ese sentido, y en perspectiva histórica, los resultados de la privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina podrían haberse anticipado con alguna certeza: dichas políticas han fracasado, tal como discutimos en la proposición N° 3.

### ***El fracaso de la privatización***

A pesar de que los expertos en privatizaciones se resisten a reconocer el fracaso de sus propuestas (v., por ejemplo, Lee; Nellis), el caso de los servicios de agua y saneamiento deja poco lugar para las dudas. Dada la brevedad del

artículo, no podemos analizar este tema en detalle: remitimos a otros trabajos que analizan esta cuestión en profundidad (Castro 2004b, 2005, 2006b, 2006c; Castro/Laurie).

Aquí nos concentraremos en el fracaso de estas políticas en dos metas cruciales: la promesa de la inversión privada y la de reducir la pobreza y la desigualdad.

Uno de los argumentos centrales que se utilizan para promover las políticas de privatización en los servicios de agua y saneamiento es que contribuirían a «aliviar la presión sobre los presupuestos públicos mediante la provisión de inversión privada fresca» (Banco Mundial 1998, p. 1) y la atracción de «nuevas fuentes [privadas] de capital» (WSP-Pppiaf, pp. 8-10). La evidencia obtenida en nuestra investigación, similar a la recogida por otros autores, revela que este objetivo no se ha cumplido: no solamente el volumen de la inversión privada ha sido muy modesto, sino que el grueso de los recursos financieros captados por las empresas privatizadas han provenido de la recaudación, de subsidios públicos o del endeudamiento (Azpiazu/Schorr).

El cuadro 2 presenta el caso de Aguas Argentinas, frecuentemente exhibido por el Banco Mundial como un modelo de privatización exitosa (v., por ejemplo, Banco Mundial 2003, p. 168). Como muestra el cuadro, el sector privado solo aportó 2,6% de los capitales entre 1993 y 2001. Por otra parte, la empresa adoptó una estructura financiera basada en el endeudamiento, que llegó a superar 15% del total de los recursos financieros disponibles. La mayor parte de esta deuda se tomó en mercados internacionales y representó cerca de un tercio de las ganancias de la empresa calculadas sobre el patrimonio neto (Azpiazu et al. 2003).

Cuadro 2

**Fuentes de financiamiento de Aguas Argentinas,  
mayo de 1993-diciembre de 2001 (en US\$ y porcentajes)**

Fuente	US\$ (millones)	Porcentaje
Recaudación	3.640,2	78,1
Incremento neto de la deuda	706,1	15,2
Capital privado (socios)	120,0	2,6
Otros ingresos financieros	140,0	3,0
Otras	54,0	1,1
<b>Total</b>	<b>4.660,3</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Azpiazu/Schorr, p. 9.

El de Aguas Argentinas no es un caso aislado, sino parte de una tendencia observada en otros ejemplos de nuestro estudio (Azpiazu/Schorr) y en las investigaciones de otros equipos (v. en particular Hall 2002, 2004 y 2006; Hukka/Katko). En perspectiva, podemos decir que incluso el informe del exdirector del FMI, Michel Camdessus, sobre las formas de financiamiento de los servicios de agua y saneamiento presentado durante el Tercer Foro Mundial del Agua en Japón en 2003, enmarcado dentro de la agenda proprivatizaciones, reconoció que existen ciertos factores que «limitan la contribución de los operadores privados en términos estrictamente financieros» (Camdessus, p. 32). Como subraya la cita que encabeza este artículo, existe un creciente reconocimiento, incluso por parte del BM, de que la privatización ha fracasado a la hora de atraer inversión privada que permita reemplazar los aportes del Estado.

El segundo objetivo que consideraremos brevemente es el de reducir la pobreza y la desigualdad (para una elaboración más detallada de este argumento, v. Laurie), explicitado claramente en los documentos de defensa de las privatizaciones desde mediados de la década de 1990. Por ejemplo, el BM afirmaba que «la participación privada ofrece un enorme potencial para mejorar la eficiencia de los servicios de infraestructura [y] extender su distribución hacia los pobres» (Banco Mundial 1998; Banco Interamericano de Desarrollo).

La evidencia empírica también demuestra que la privatización fracasó en este punto, como ocurrió, por ejemplo, en Cochabamba, Bolivia, donde los servicios de agua y saneamiento fueron privatizados en 1999 mediante una concesión a la empresa Aguas del Tunari. Luego de efectuado el traspaso, una de las primeras decisiones de la compañía fue elevar las tarifas 35% en promedio. A pesar de que el incremento supuestamente estaba orientado a los usuarios de mayores ingresos, en la práctica los más afectados fueron los sectores pobres, ya que la tarifa básica pasó a representar 22% del salario mínimo (Crespo et al., p. 140). Éste fue uno de los elementos detonantes de la movilización social que en marzo de 2000 resultaría en la renuncia del gabinete nacional y en la cancelación del contrato de privatización. La empresa ha demandado al Estado boliviano y el caso se sigue discutiendo en un tribunal internacional.

Algo similar ocurrió en Argentina. En Buenos Aires, la empresa Aguas Argentinas incrementó las tarifas 88,2% entre 1993 y 2002, periodo durante el cual la inflación aumentó solo 7,3%. Esto afectó particularmente a los sectores

más pobres: en el Gran Buenos Aires, la tarifa pasó a representar 9% del ingreso familiar para el decil de menores ingresos, mientras que para el usuario promedio equivalía solo al 1,9% (Azpiazu et al. 2004, p. 14). El otro caso estudiado en Argentina fue

***En Buenos Aires, la empresa Aguas Argentinas incrementó las tarifas 88,2% entre 1993 y 2002, periodo durante el cual la inflación aumentó solo 7,3%***

el de Tucumán, donde en 1993 se otorgó una concesión a la empresa Aguas del Aconquija. Al igual que en Buenos Aires, una de las primeras medidas fue una modificación de la tarifa que, junto con una nueva carga destinada a financiar al organismo regulador, derivó en un aumento de 106%. Además, la empresa introdujo un «cargó de infraestructura» que trasladaba a los usuarios la responsabilidad de financiar la expansión de la red. La reacción no se hizo esperar. Se desencadenó un movimiento de desobediencia civil que incluyó una campaña para no pagar las facturas del servicio a la cual adhirió 86% de los usuarios, que incluyó a las pequeñas empresas locales y a los organismos públicos. En 1997, tras varios meses de conflicto, la concesión fue cancelada, pero, al igual que en Cochabamba, la empresa concesionaria reclamó una indemnización, en este caso 300 millones de dólares (Crenzel, pp. 5, 6, 59 y 73).

Otro ejemplo es el del estado mexicano de Aguascalientes, donde los servicios fueron privatizados en 1993. A pesar de que este estado experimentó un *boom* económico durante los 90, de acuerdo con la propia empresa privada cerca de 70% de sus usuarios domésticos estaba catalogado como «de bajos ingresos». Según el plan financiero de la concesión, era necesario un aumento en la tarifa de 170%, el cual comenzó a aplicarse en 1993 mediante incrementos parciales bimestrales. Sin embargo, la crisis financiera que afectó al país en 1994 interrumpió la aplicación del plan. Esto condujo a la compañía al borde del colapso financiero, del cual fue rescatada por el gobierno a través de un paquete de medidas que incluyó una renegociación para transferir al Estado la responsabilidad por la inversión en infraestructura. Se estableció, además, un Fondo de Subsidio para los usuarios pobres y se sancionó la Ley de Aguas, que prohibió la desconexión de los usuarios por falta de pago (Torregrosa et al., pp. 37-38 y 41-44).

Como ejemplo complementario, podemos mencionar el caso de Inglaterra y Gales, que, como dijimos, suele ser citado como un ejemplo de privatización exitosa. Al comienzo de la privatización, entre 1989 y 1999, las empresas aumentaron las tarifas 95%, y en los primeros cinco años el número de intimaciones de pago enviadas a los usuarios morosos aumentó 900%, mientras que

casi dos millones de usuarios (alrededor de 9%) dejaron de pagar su factura en 1994 (para un análisis detallado, v. Herbert/Kempson; Bakker; Drakeford). La situación continuó empeorando. Según estimaciones recientes, entre 15% y 20% de los usuarios no paga actualmente su factura. Además, de acuerdo con datos del gobierno, entre dos y cuatro millones de familias están viviendo en «pobreza del agua» dado que la factura excede 3% de su ingreso familiar (Klein; Fitch/Price; Greene; UKP; Ofwat, pp. 14-19; NCC).

En América Latina, el análisis debe ponerse en el contexto de las condiciones generalizadas de aumento de las desigualdades que han afectado a la región durante la década de 1990. Las privatizaciones se implementaron en ese marco, y entonces no sorprende que la evidencia empírica indique que dichas políticas han fracasado en su objetivo de reducir la desigualdad y la pobreza (UN-Habitat, pp. 180-181). Tampoco debería llamar la atención que instituciones como el BM hayan comenzado a reconocer que las empresas privatizadas «no carecen de problemas, especialmente cuando se trata de servir a los más pobres» (Banco Mundial 2003, pp. 10-11). Por otra parte, tras los conflictos que derivaron en la cancelación de contratos de concesión en diversos países, y particularmente después de la debacle de la economía argentina en 2001 y la subsiguiente crisis de Aguas Argentinas, las empresas transnacionales dedicadas a los servicios de agua y saneamiento anunciaron su decisión de dejar de lado América Latina y concentrarse en Europa y EEUU, zonas consideradas más favorables en términos de estabilidad política y económica (sobre este punto, v. el análisis de Hall 2002 y 2006; Hall et al.).

Hay algo de cierto en el argumento de aquellos autores que aseguran que, si se tiene en cuenta lo limitado de la experiencia concreta de privatizaciones en agua y saneamiento y su modesto alcance, los debates y las controversias parecen un tanto sobredimensionados (Budds/McGranahan, p. 88). De hecho, a pesar de la campaña privatizadora de los 90, menos de 10% de la población mundial recibe sus servicios de agua y saneamiento de empresas privadas<sup>5</sup> (Hall et al., p. 25; UN-Habitat, pp. 177-178). Sobre la base de estos resultados y dado el creciente reconocimiento del fracaso por parte de sus propios promotores,

---

5. La expansión de la privatización en el sector presenta fuertes variaciones entre países y regiones. Por ejemplo, Argentina pasó de 0% a 70% de la población atendida por empresas privadas de agua y saneamiento entre 1993 y 1999 (el dato incluye un 10% atendido por cooperativas; a esto hay que agregar que, desde 2001, se ha reducido significativamente el peso del sector privado debido a los procesos de reestatización) (Azpiazu et al. 2004, pp. 3-4). En Brasil, en cambio, las empresas privadas atienden a cerca de siete millones de personas (Abcon, <www.abcon.com.ar>), menos de 4% de la población.

todo indicaría que se deberían introducir cambios profundos en las políticas del sector. El problema es que las reformas introducidas han puesto en marcha mecanismos y procesos cuyas fuerzas inerciales continuarán determinando y restringiendo la capacidad de acción de los países. Éste es el tema de la cuarta y última proposición.

*El problema es que las reformas introducidas han puesto en marcha mecanismos y procesos cuyas fuerzas inerciales continuarán determinando y restringiendo la capacidad de acción de los países*

***Conclusión: las fuerzas inerciales de las privatizaciones***

Aunque las políticas de privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina han fracasado en sus objetivos declarados, su implementación puso en marcha una serie de procesos que continúan –y continuarán– influyendo por un largo tiempo. Las reformas, entonces, no solo han dejado irresueltos la mayor parte de los problemas preexistentes, y con frecuencia los han agudizado, sino que además han generado nuevos obstáculos para una gestión sustentable y democrática de estos servicios.

En primer lugar, cabe señalar que, a pesar del reconocimiento del fracaso de los objetivos de la privatización por parte de funcionarios de algunas instituciones internacionales, la campaña privatizadora sigue vigente, como lo demuestran documentos recientes del BM (2006b), de organismos con influencia global como la Unesco<sup>6</sup> y de las agencias de desarrollo de los países más poderosos (Hall 2004), así como también de consultores y académicos afines al modelo.

Por otra parte, el adoctrinamiento iniciado a fines de los 80 ha dado resultado y los argumentos favorables a la privatización están muy enraizados en ciertos sectores académicos y políticos de los países menos desarrollados, especialmente en América Latina. En ese sentido, aunque el propio Banco Mundial ha reconocido el error de creer que la solución reside en la inversión privada, estos argumentos conservan gran vitalidad en los debates actuales de la región, no solamente en países que continúan aplicando

---

6. Es sorprendente ver que el último informe de la Unesco sobre el agua clasifica los servicios de agua y saneamiento domésticos como «bienes privados o mercancías» (2006, p. 409) e ignora el debate internacional, del cual participan las mismas Naciones Unidas, acerca de si deben ser considerados como un bien público y un derecho humano o como un bien económico privado y una mercancía.

el modelo neoliberal<sup>7</sup> sino también en aquellos que hoy son gobernados por líderes de centroizquierda<sup>8</sup>.

Incluso en aquellos lugares donde las concesiones privadas fueron canceladas o abandonadas, como en Buenos Aires, Tucumán y Cochabamba, los proble-

***Incluso en aquellos  
lugares donde las  
concesiones privadas  
fueron canceladas o  
abandonadas, como en  
Buenos Aires, Tucumán  
y Cochabamba,  
los problemas no  
han terminado***

mas no han terminado. Por el contrario, han empeorado, ya que el Estado, además de tener que hacerse cargo de la promesa incumplida de renovación y expansión de la infraestructura, enfrenta las demandas judiciales de las empresas privadas que buscan una indemnización por el lucro cesante debido a la cancelación de contratos que se extendían por 20 o 30 años. Argentina, por ejemplo, enfrenta actualmente unos 30 juicios de empresas transnacionales, incluyendo los de

Aguas del Aconquija y Aguas Argentinas. Pero para Argentina, al igual que para Brasil o México, quizás sea posible diseñar sus propias estrategias financieras y políticas para resolver la crisis. Sin embargo, países más pobres y dependientes de la ayuda externa tienen mucho menos margen de maniobra para las políticas autónomas. Es el caso de Bolivia, que también enfrenta varios juicios millonarios relacionados con las cancelaciones de los contratos de Cochabamba y, más recientemente, de La Paz-El Alto. El costo de este aspecto de la privatización todavía no ha sido estimado en su real magnitud.

Sin embargo, probablemente el efecto inercial más importante reside en las reformas legales e institucionales implementadas en los distintos países para promover la privatización, en particular aquellas medidas dirigidas a convertir los servicios de agua y saneamiento en bienes privados. Esto anuló la noción de que constituyen un bien público y que, por lo tanto, existe un derecho ciudadano al acceso universal, independientemente de la capacidad de pago de los usuarios. El punto es crucial, pues implica la reducción del ciudadano a la dimensión de un consumidor de mercancías. Este cambio de enfoque

---

7. En México, por ejemplo, el Banco Nacional de Obras Públicas (Banobras) tiene como requisito para otorgar apoyo financiero a las empresas públicas de agua y saneamiento que éstas se asocien con una empresa privada.

8. Un ejemplo es el debate sobre el rol del sector privado en los servicios de agua y saneamiento que tiene lugar en Brasil. Al respecto, pueden consultarse los sitios de internet de Abcon, la organización que representa los intereses de las empresas privadas del sector, <[www.abcon.com.br](http://www.abcon.com.br)>, y de Assemae, la Asociación Nacional de Empresas Municipales de Agua y Saneamiento, <[www.assemae.org.br/ibam.htm](http://www.assemae.org.br/ibam.htm)>.



ocurre más allá del carácter público o privado de las empresas que prestan los servicios, de tal modo que, en muchos países, las compañías públicas ya están operando sobre la base de principios mercantiles. El peligro es que estos servicios, esenciales para la reproducción vital de las personas, se reorganicen sobre el principio de exclusión dictado por la mera eficiencia económica (solo accede quien puede pagar) en lugar de ponerse en función de la inclusión social, como ocurrió en Europa y EEUU.

Desde otra perspectiva, se trata de un proceso muy dinámico, con cambios frecuentes de dirección y con un futuro incierto. En ese sentido, es importante la creciente insatisfacción pública y la oposición abierta hacia las políticas de privatización. Sería un error explicar esta oposición solo como un rechazo a las políticas de libre mercado o como un ataque al sector privado, como algunos autores suelen sugerir, ya que de hecho existió bastante apoyo –o al menos tolerancia– a las reformas implementadas durante los 90. En rigor, la combinación de procesos autoritarios en la implementación de dichas políticas (como las reformas por decreto introducidas sistemáticamente por Carlos Menem en Argentina), la ausencia de participación ciudadana, la amplia percepción (y frecuente confirmación) de la existencia de corrupción pública y privada y la creciente evidencia de que las privatizaciones han favorecido los intereses de las empresas privadas, particularmente las transnacionales, en lugar de beneficiar a los usuarios, han contribuido a que se multipliquen las acciones de protesta, desobediencia civil e incluso violencia abierta, contra este modelo y contra sus representantes.

La evidencia sugiere que la privatización de los servicios de agua y saneamiento también pasó por alto los desafíos que presenta la transformación de las relaciones y las estructuras sociales. En efecto, la reforma privatizadora presupone ciertas identidades y relaciones sociales, como por ejemplo la idea del ciudadano-consumidor como sujeto de crédito, capaz de comprar bienes y servicios a precios que permiten la viabilidad de la empresa privada; o, de modo más amplio, la generalización de relaciones sociales mercantiles en la organización de los servicios públicos esenciales. El problema es que dichas identidades y relaciones solo tienen una presencia parcial y fragmentaria en los países menos desarrollados, y a veces ni siquiera existen en las áreas en que se concentra la población pobre e indigente. Por otra parte, el desarrollo de estas identidades y relaciones sociales mercantiles entra en contradicción con esquemas de organización social alternativos, algunos preexistentes, otros en plena emergencia, lo cual constituye un obstáculo para las políticas de privatización. Esto ha hecho que la iniciativa neoliberal deba enfrentar una

trama de relaciones y estructuras sociales bien consolidadas: por ejemplo, aquellas enraizadas en las tradiciones de propiedad y gestión del agua indígenas (en Cochabamba), o aquellas representadas por los movimientos que defienden la tradición del sector público (en Argentina). Por último, el avance neoliberal debe enfrentar el desafío de las luchas sociales que tienen lugar a escala global por la democratización de la gobernabilidad y la gestión del agua y de sus servicios, en particular las que defienden la idea del derecho humano al agua para usos esenciales.

Finalmente, es necesario enfatizar que, para desarrollar alternativas factibles a las privatizaciones, es necesario comprender los factores que permitieron el logro de los objetivos de universalización en los países más desarrollados, resultado de largas confrontaciones fundadas en el principio de que el acceso al agua y el saneamiento debe ser considerado un derecho social universal. Este movimiento fue apoyado por un amplio rango de fuerzas sociales y políticas. En América Latina, el éxito en el diseño y la implementación de políticas orientadas a la universalización solo será posible si se logra articular una combinación similar de fuerzas sociales, amplia y de carácter universalista. Lo positivo es que, aunque incompletos y fragmentarios, estos procesos están ya en marcha. Su apoyo crítico debería ser una prioridad para las fuerzas progresistas. ☒

### **Bibliografía**

- Azpiazu, Daniel y Martín Schorr: «Informe comparativo de la dimensión económico-financiera» en J.E. Castro (coord.): *Proyecto Prinwass*, Universidad de Oxford, Oxford, 2004.
- Azpiazu, Daniel et al: «Buenos Aires: Informe del caso de estudio de Argentina» en J.E. Castro (coord.): *Proyecto Prinwass*, Universidad de Oxford, Oxford, 2003.
- Azpiazu, Daniel et al. : «Argentina Country Strategic Report. Buenos Aires: Informe del caso de estudio de Argentina» en J.E. Castro (coord.): *Proyecto Prinwass*, Universidad de Oxford, Oxford, 2004.
- Bakker, Karen: «Paying for Water: Water Pricing and Equity in England and Wales» en *Transactions of the Institute of British Geographers* vol. 26 N° 2, 2001, pp. 143-164.
- Banco Interamericano de Desarrollo: *Facing up to Inequality in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America*, BID, Washington, DC, 1998.
- Banco Mundial: «Facilitating Private Involvement in Infrastructure: An Action Programme», Banco Mundial, Washington, DC, 1998.
- Banco Mundial: *World Development Report 2004. Making Services Work for Poor People*, Banco Mundial / Oxford University Press, Washington, DC, 2003.
- Banco Mundial: «Private Participation in Infrastructure Database», Banco Mundial, Washington, DC, 2006a, <<http://ppi.worldbank.org>>.
- Banco Mundial: «Privatizing Water and Sanitation Services» en <<http://rru.worldbank.org/PapersLinks/Privatizing-Water-Sanitation-Services>>, 2006b.
- Brook Cowen, Penelope J. y Tyler Cowen: «Deregulated Private Water Supply: A Policy Option for Developing Countries» en *The Cato Journal* vol. 18 N° 1, 1998, pp. 21-41.
- Budds, Jessica y Gordon McGranahan: «Are the Debates on Water Privatization Missing the Point? Experiences from Africa, Asia and Latin America» en *Environment and Urbanization* vol. 15 N° 2, 2003, pp. 87-113.

- Camdessus, Michel: «Financing Water for All», informe del Panel Mundial sobre el Financiamiento de la Infraestructura del Agua, World Water Council / Global Water Partnership, Kyoto, 2003.
- Castro, José Esteban (coord.): «Barriers To and Conditions For the Involvement of Private Capital and Enterprise in Water Supply and Sanitation in Latin America and Africa: Seeking Economic, Social, and Environmental Sustainability (Prinwass)», proyecto de investigación, Comisión Europea, Quinto Programa Marco, INCO-DEV, Contrato PL ICA4-2001-10041, Universidad de Oxford, Oxford, 2004a.
- Castro, José Esteban: «Informe final» en J.E. Castro (coord.): *Proyecto Prinwass*, Universidad de Oxford, Oxford, 2004b.
- Castro, José Esteban: «Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica» en *Cuadernos del Cendes* Nº 59, 2005, pp. 1-22.
- Castro, José Esteban: *Water, Power and Citizenship. Social Struggle in the Basin of Mexico*, Palgrave Macmillan, Houndmills-Basingstoke-Nueva York, 2006a.
- Castro, José Esteban: «Poverty and Citizenship: Sociological Perspectives on Water Services and Public-Private Participation» en *Geoforum*, número especial: «'Pro-Poor' Water: Past, Present, and Future Scenarios», 2006b, en prensa.
- Castro, José Esteban: «Neoliberal Water and Sanitation Policies as a Failed Development Strategy: Lessons from Developing Countries» en *Progress in Development Studies*, número especial: «GATS and Development: The Case of the Water Sector», 2006c, en prensa.
- Castro, José Esteban y Nina Laurie: «Informe comparativo de la dimensión socio-política y cultural» en J.E. Castro (coord.): *Proyecto Prinwass*, Universidad de Oxford, Oxford, 2004.
- Commander, Simon y Tony Killick: «Privatization in Developing Countries: A Survey of the Issues» en Paul Cook y Colin Kirkpatrick (eds.): *Privatization in Less Developed Countries*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1988, pp. 91-124.
- Crenzel, Emilio A.: «Tucumán: Informe del caso de estudio de Argentina» en J.E. Castro (coord.): *Proyecto Prinwass*, Universidad de Oxford, Oxford, 2003.
- Crespo, Carlos, Nina Laurie y Carmen Ledo: «Cochabamba. Informe del caso de estudio de Bolivia» en J.E. Castro (coord.): *Proyecto Prinwass*, Universidad de Oxford, Oxford, 2003.
- Dinavo, Jacques Vangu: *Privatization in Developing Countries. Its Impact on Economic Development and Democracy*, Praeger, Westport, Conn.-Londres, 1995.
- Drakeford, Mark: «Providing Water in Wales: is there a Third Way? The Welsh Experience with Public and Private Utilities and the Emergence of the Not-For-Profit Model», trabajo presentado en el Segundo Taller de Investigación «Private Sector Participation in Water and Sanitation: Institutional, Socio-political, and Cultural Dimensions», Prinwass, St Anthony's College, Oxford, 28 de febrero de 2002, disponible en <[http://users.ox.ac.uk/~prinwass/feb02\\_workshop.shtml](http://users.ox.ac.uk/~prinwass/feb02_workshop.shtml)>.
- Fitch, Martin y Howard Price: *Water Poverty in England and Wales*, Centre for Utility Consumer Law and Chartered Institute of Environmental Health, Londres, 2002.
- Greene, J.: *The England and Wales Water Industry Privatisation. A Desk Study*, WaterAid, Londres, 2002.
- Hall, David: *The Water Multinationals 2002. Financial and Other Problems*, Public Services International Research Unit (Psimu), University of Greenwich, Greenwich, 2002.
- Hall, David: *Privatising Other People's Water. The Contradictory Policies of Netherlands, Norway and Sweden*, Public Services International Research Unit (Psimu), University of Greenwich, Greenwich, 2004.
- Hall, David: *Corporate actors. A global review of multinational corporations in the water and electricity sectors*, Public Services International Research Unit (Psimu), University of Greenwich, Greenwich, 2006.
- Hall, David et al.: *Public Solutions for Private Problems? Responding to the Shortfall in Water Infrastructure Investment*, Public Services International Research Unit (Psimu), University of Greenwich, Greenwich, 2003.
- Hall, David et al.: «International Context. Water Time», informe de proyecto, Public Services International Research Unit (Psimu), University of Greenwich, Greenwich, 2004.
- Herbert, Alicia y Elaine Kempson: *Water Debt & Disconnection*, Policy Studies Institute (PSI), Londres, 1995.
- Hukka, Jarmo J. y Tapio S. Katko: «Water Privatisation Revisited: Panacea or Pancake?», *IRC Occasional Paper Series 33*, International Water and Sanitation Centre (IRC), Delft, 2003.

- Klein, Georgia: *Lifelines: The NCC's Agenda for Affordable Energy, Water, and Telephone Services*, National Consumer Council, Londres, 2003.
- González Amador, Roberto: «Inversión mixta en los sistemas, plantea el BM» en *La Jornada*, México, DF, 17/3/2006, disponible en <[www.jornada.unam.mx/2006/03/17/046n1soc.php](http://www.jornada.unam.mx/2006/03/17/046n1soc.php)>.
- Laurie, Nina (ed.): *Geoforum*, número especial: «'Pro-Poor' Water: Past, Present, and Future Scenarios», 2006, en prensa.
- Lee, Terence R.: *Water Management in the 21st Century. The Allocation Imperative*, Edward Elgar, Cheltenham, 1999.
- Lee, Terence R. y Andrei Jouravlev: «Private Participation in the Provision of Water Services. Alternative Means for Private Participation in the Provision of Water Services» en Cepal: *Medio Ambiente y Desarrollo*, 2, Cepal, Santiago de Chile, 1997.
- Manzetti, Luigi: *Privatization South American Style*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- National Consumer Council (NCC), «Fuel and Water» en <[www.ncc.org.uk/fuelandwater/index.htm#water](http://www.ncc.org.uk/fuelandwater/index.htm#water)>, NCC, Londres, 2005.
- Nellis, John: «Privatization in Latin America», Working Paper 31, Center for Global Development, 2003, en <[www.cgdev.org/Publications/?PubID=37](http://www.cgdev.org/Publications/?PubID=37)>.
- Office of Water Services (Ofwat): «Water Companies' Final Plans Seek Average Bill Rise of 29%», Birmingham, 2004, en <[www.ofwat.gov.uk/aprix/ofwat/publish.nsf/Content/pn1704](http://www.ofwat.gov.uk/aprix/ofwat/publish.nsf/Content/pn1704)>.
- Stiglitz, Joseph. E.: *Globalization and its Discontents*, Penguin, Londres, 2002.
- Torregrosa, María Luisa et al.: «Aguascalientes: Informe del caso de estudio de México» en J.E. Castro (coord.): *Proyecto Primwass*, Universidad de Oxford, Oxford, 2003.
- Unesco, World Water Assessment Programme: *Water, a Shared Responsibility. The United Nations World Water Report 2*, Unesco / Berghahn Books, París-Nueva York, 2006.
- United Kingdom Parliament (UKP), Select Committee on Environment, Food and Rural Affairs: «Memorandum submitted by the Public Utilities Access Forum», Londres, 2003.
- UN-Habitat: *Water and Sanitation in the World's Cities: Local Action for Global Goals*, Earthscan Publications Ltd., Londres, 2003.
- Water and Sanitation Program y Public Private Infrastructure Advisory Facility (WSP-Ppiaf): *New Designs for Water and Sanitation Transactions. Making Private Sector Participation Work for the Poor*, WSP-Ppiaf, Washington, DC, 2002.

## ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Enero de 2007

Quito

Nº 27

COYUNTURA: **Paulina Recalde**, Elecciones presidenciales 2006: una aproximación a los actores del proceso. **Julio Echeverría**, La democracia difícil: neopopulismo y antipolítica en Ecuador. **Marie-Esther Lacuisse**, Los movimientos políticos locales en el escenario electoral. TEMA CENTRAL: GUAYAQUIL: MIRADAS CRÍTICAS SOBRE EL ESPACIO URBANO Y LA ESFERA PÚBLICA: **Xavier Andrade**, La domesticación de los urbanitas en el Guayaquil contemporáneo. **Xavier Flores Aguirre**, Criminalización de la libertad de expresión: protesta social y administración local en Guayaquil. **Rodolfo Kronfle Chambers**, Reflexión y resistencia: diálogos del arte con la regeneración urbana en Guayaquil. **Tina Zerega**, La imagen postal de Guayaquil. De las imágenes regeneradas a las microintenciones de control estético. **Hugo Benavides**, Medardo Ángel Silva: las voces inefables y el ser cholo en Guayaquil. **Ricardo Bohórquez Gilbert**, Panama Seat: tradicional asiento guayaquileño (ensayo fotográfico). DEBATE: **Marc Becker**, Comunistas, indigenistas e indígenas en la formación de la Federación Ecuatoriana de Indios y el Instituto Indigenista Ecuatoriano. TEMAS: **Carolina Galindo Hernández**, Neopopulismo en Colombia: el caso del gobierno de Álvaro Uribe Vélez. **Olivia Harris**, John Victor Murra. 1911-2006. RESEÑAS.

Íconos es una publicación cuatrimestral de Flacso-Ecuador, La Pradera E7-174 y Av. Almagro, Quito, Ecuador. Tel.: (593 2) 3238888. Correo electrónico: <[revistaiconos@flacso.org.ec](mailto:revistaiconos@flacso.org.ec)>. Página web: <[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)>. Pedidos y suscripciones: <[lalibreria@flacso.org.ec](mailto:lalibreria@flacso.org.ec)>.

## ***Un balance de las privatizaciones en el sector infraestructura***

*En el artículo, tres especialistas del Banco Mundial analizan la participación del sector privado en infraestructura y concluyen que, en términos generales, los resultados fueron positivos. Mejoraron la productividad, la calidad y la cobertura del servicio. Sin embargo, la percepción social es negativa, lo que se explica por las falencias en la implementación de las privatizaciones, que incluyen falta de transparencia, carencia de programas sociales para los afectados y frecuentes renegociaciones. Los autores argumentan que América Latina, que invierte poco en infraestructura, necesita la participación del sector privado y para lograrla es imperioso revisar los errores del pasado y diseñar procesos más equitativos, transparentes y participativos.*

**Luis A. Andrés / Makthar Diop / José Luis Guasch**

**E**l objetivo de este artículo es analizar sucintamente los resultados y las consecuencias del proceso de participación del sector privado en servicios de infraestructura en Latinoamérica desde fines de los 80 hasta 2005. Los datos que se presentan ilustran el resultado de los programas de privatización

---

**Luis A. Andrés:** economista, trabaja en el Departamento de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura para América Latina y Caribe del Banco Mundial.

**Makthar Diop:** director del Departamento de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura para América Latina y el Caribe del Banco Mundial.

**José Luis Guasch:** asesor regional del Departamento de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura del Banco Mundial en temas de regulación y competencia y profesor de Economía en la Universidad de California, San Diego.

**Palabras clave:** privatizaciones, infraestructura, percepción social, América Latina.

**Nota:** las opiniones aquí expresadas son exclusivas de los autores y no reflejan necesariamente la posición del Banco Mundial o de su Consejo de Dirección.

---

en los países de la región y su impacto económico y social, junto con el sentimiento y la percepción de la población sobre este tema. Además, se identifican brevemente las amenazas, las oportunidades, los retos y las lecciones clave y, en la conclusión, se esbozan algunas recomendaciones para lograr un proceso de participación privada en infraestructura más equilibrado, justo y consensuado.

### ***La paradoja de la participación privada en infraestructura***

La participación privada en servicios de infraestructura fue un componente clave de las reformas estructurales llevadas a cabo por la mayoría de los países latinoamericanos durante la década de 1990. La motivación por la cual se decidió intentar atraer al sector privado se explica por una mejor comprensión del impacto de la infraestructura en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, sumada a las urgentes necesidades de inversión y la escasez de financiamiento público.

Así, para el año 2000 la mayoría de los países de la región registraba una importante participación del sector privado en los sectores de energía, telecomunicaciones y transporte, y cerca de la mitad de esos países contaba con la pre-

***En 2004 más de 86%  
de las conexiones  
telefónicas y más de  
60% de la distribución  
eléctrica en  
Latinoamérica  
eran operadas por  
el sector privado***

sencia del sector privado en los servicios de agua y saneamiento. De no existir prácticamente participación privada en infraestructura en 1990, se pasó a una participación sustancial en 2004. En aquel año, más de 86% de las conexiones telefónicas y más de 60% de la distribución eléctrica en Latinoamérica eran operadas por el sector privado. Del mismo modo, durante aquel periodo se adjudicaron en concesiones a empresas privadas más de

400 proyectos y operaciones en el sector transporte, que incluyeron carreteras, puertos, ferrocarriles y aeropuertos. Algunos cambios en el mismo sentido, aunque de menor importancia, ocurrieron en el sector de agua potable, donde la participación privada es de 15%.

Los programas fueron exitosos en convocar al sector privado y fueron raras las ofertas que quedaron desiertas por falta de interés. En general, los resultados de la participación privada han sido positivos, aunque también se registran algunas deficiencias importantes. Pero, a pesar de estos resultados, desde inicios del nuevo siglo han surgido una serie de inquietudes que

han llevado a cuestionar o replantear la validez del modelo económico que apoyaba la participación privada en los servicios de infraestructura. Se trata de una paradoja. Por un lado, existe una evidencia analítica que muestra que la participación privada en infraestructura ha tenido un importante impacto positivo en el desempeño de las empresas y en el bienestar de los consumidores, y que no ha generado efectos adversos significativos sobre la pobreza y la desigualdad. Pero, por el otro lado, la opinión pública se manifiesta contraria a las privatizaciones. De hecho, ciertos intentos recientes de privatizar algunas empresas han desencadenado un gran malestar social. Así, varios países de América Latina han decidido no avanzar con programas de participación privada en infraestructura, si bien han dejado la puerta abierta a otras alternativas, como las asociaciones público-privadas.

### ***La evidencia tecnocrática del impacto de la participación privada en infraestructura***

Los estudios económicos señalan que el programa de privatizaciones de infraestructura implementado en Latinoamérica ha producido resultados altamente positivos. Entre las investigaciones generales de impacto cabe mencionar las de Boardman y Vining (1989), Megginson et al. (1994), Megginson y Netter (2001) y Chong y López-de-Silanes (2003). Estudios específicos sobre infraestructura hay pocos, en general orientados al sector de telefonía fija, como el de Ros y Banerjee (2000), quienes evaluaron la relación entre la privatización y la expansión de la red, la cobertura y la eficiencia en telecomunicaciones en 23 países de la región; o la investigación de Wallsten (2001), quien estudió el impacto de la competencia en el sector de telefonía. Por su parte, Ramamurti (1996) analizó la privatización en telecomunicaciones y transporte en México, Argentina, Jamaica y Venezuela. Finalmente, La Porta y López-de-Silanes (1999) evaluaron la privatización de empresas no financieras en México.

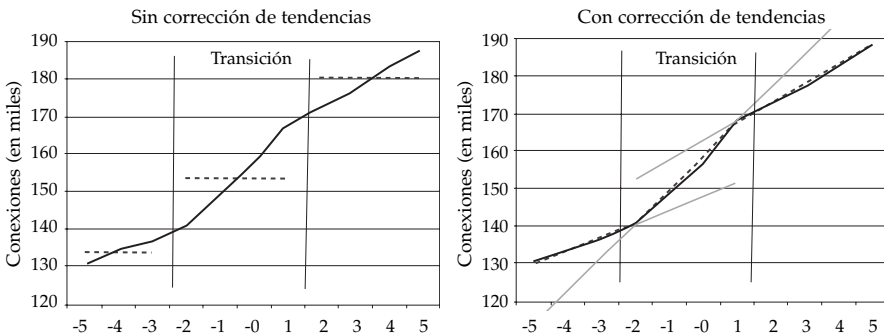
**Impacto en el desempeño del sector infraestructura.** El estudio más completo y exhaustivo es el de Andrés, Foster y Guasch (2006), donde se analiza el desempeño de la participación privada en infraestructura en relación con cuatro indicadores-parámetros principales: productividad, calidad de servicio, cobertura y precios. La investigación utilizó datos a nivel de empresa de la mayoría de los países de América Latina entre 1990 y 2004. Con esos datos se construyeron series temporales de indicadores de desempeño de las empresas, desde antes de la participación privada hasta varios años después, lo que permitió evaluar el impacto de las reformas.



La principal diferencia entre esta investigación y el resto de los estudios empíricos es que, en general, estos últimos comparan las situaciones previa y posterior a la privatización. Aunque esta metodología puede tener sentido en el caso de indicadores que no presenten tendencias, como la rentabilidad financiera y los precios, puede llevar a falsas interpretaciones si se analizan variables tendenciales, como el número de conexiones o la productividad laboral. En esos casos, es importante tener en cuenta la tendencia (tasa de crecimiento) de los indicadores de desempeño, cosa que hace el estudio señalado. De ese modo, si la evidencia muestra un aumento, por ejemplo, de la productividad laboral después de la privatización, pero ese aumento es conforme a una tendencia, se concluye que no hubo un impacto. Solamente cuando hubo un cambio en la tendencia se concluye que el impacto efectivamente se produjo. El estudio separó el periodo de análisis en tres segmentos, como muestra el gráfico 1 acerca del número de conexiones telefónicas en América Latina. El análisis se estructura en tres etapas: la primera corresponde a la etapa previa a la participación privada; la segunda, a la etapa de transición, que comienza con el anuncio de la privatización, en general dos años antes de que se concrete, y concluye un año después; la tercera es la etapa posterior a la transición.

Gráfico 1

### Conexiones telefónicas en América Latina, antes y después de la privatización



Fuente: Andrés/Foster/Guasch (2006).

El estudio mencionado incluyó un análisis empírico de una serie de indicadores para tres sectores en infraestructura: distribución de electricidad, telefonía fija y distribución de agua potable. El resultado demuestra que la



productividad y la calidad del servicio mejoraron y las pérdidas en la distribución del servicio se redujeron notablemente durante el periodo de transición y en la postransición (ver tabla 1).

Tabla 1

### Impacto de las privatizaciones

	Distribución de la electricidad		Telecomunicaciones fijas		Distribución del agua	
	Transición	Postransición	Transición	Postransición	Transición	Postransición
Número de suscritos (*)	=	↑	↑	↑	=	↑
Producto (*)	=	↓	↑	↑	=	↓
Número de empleados	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Número de empleados-sector	=	↑	=	↑	↓	↑
Productividad laboral (*)	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Pérdidas en la distribución del servicio	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Calidad	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Cobertura	=	=	↑	↑	=	=
Precios	↑	↑	↑	↑	?	?

**Fuente:** Andrés/Foster/Guasch (2006).

**Nota:** (\*) Estas variables fueron reportadas tras considerar los efectos fijos de la firma y otros fenómenos contemporáneos en la economía.

El análisis, resumido en la tabla 1, muestra avances sustanciales en el desempeño de las compañías privatizadas en su eficiencia, calidad de servicio y niveles de acceso. Estos avances han sido aún más significativos en el sector de telecomunicaciones: en la mayoría de los países, la penetración de los teléfonos fijos se ha multiplicado por tres y hasta cinco veces durante los 90. Asimismo, se han alcanzado mejoras importantes en el sector electricidad y, en cierta medida, en el de agua.

Los tres sectores analizados muestran un significativo aumento de la productividad laboral, mejoras en la calidad del servicio y una reducción en las pérdidas de distribución. En las telecomunicaciones fijas, también se han

producido incrementos significativos en el número de conexiones y, en consecuencia, en la cobertura del servicio. Así, el impacto en la cobertura es generalmente positivo, pero presenta algunas excepciones: si bien mejoró en cuanto a los teléfonos fijos, no se registró un impacto significativo en la distribución de electricidad y agua que muestre un cambio de la tendencia entre los años anteriores y los posteriores a la privatización.

En otros aspectos, como en los precios, el impacto no es tan significativo o la evidencia no es tan concluyente. Como era de esperarse, al convertir empresas con una alta nómina de empleados –en muchos casos las empresas públicas funcionaban como agencias de empleo encubiertas– y precios subsidiados, las privatizaciones llevaron a una reducción del número de empleados en el corto plazo y a un aumento de los precios (con excepción del agua, donde los resultados no son claros). Estos dos factores –empleo y precios– se suman a las inquietudes acerca de la transparencia y equidad con que se realizó el proceso de privatizaciones y constituyen elementos clave, como veremos a continuación, para explicar la decepción de la población en relación con la participación privada<sup>1</sup>.

**El impacto fiscal.** Durante los 90, América Latina recibió 290.000 millones de dólares en capital privado destinado a inversiones en infraestructura. Esto representa alrededor de la mitad de los flujos de capital privado en el mundo destinados a infraestructura durante ese periodo. Cerca de 60% de esos recursos –unos 174.000 millones de dólares– fueron capturados por el Estado a través de ventas y concesiones al sector privado. Esta suma equivale a cerca de 40% del *stock* de deuda del sector público latinoamericano en 1990. Así, estos ingresos contribuyeron significativamente al saneamiento de las finanzas públicas, que además obtuvieron beneficios constantes (en ocasiones, mayores a las ganancias obtenidas por la venta de las empresas), reflejados en la eliminación de subsidios recurrentes y en la creación de nuevos ingresos impositivos.

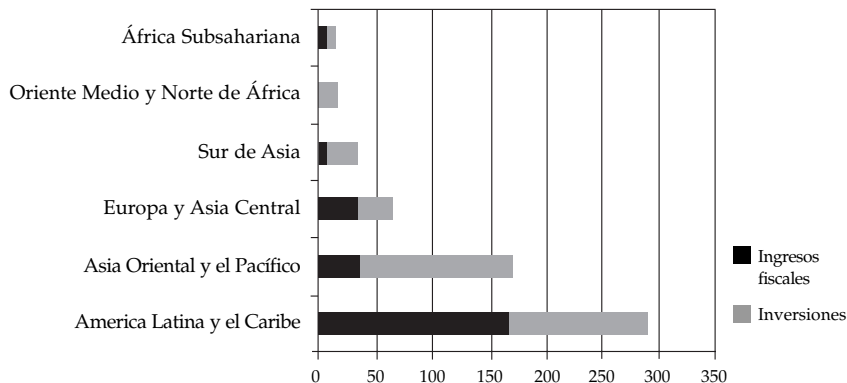
**Impacto en los consumidores.** En cuanto a los nuevos consumidores, se generaron efectos sobre el bienestar debido a menores costos y mejor calidad. Y en relación con los consumidores ya existentes, las tarifas aumentaron en algunos países y sectores y disminuyeron en otros. Además, las ganancias en calidad de servicio pueden haber compensado los incrementos de precios.

---

1. Para más detalles, v. Andrés/Foster/Guasch (2006).

Gráfico 2

**Captura fiscal de beneficios**

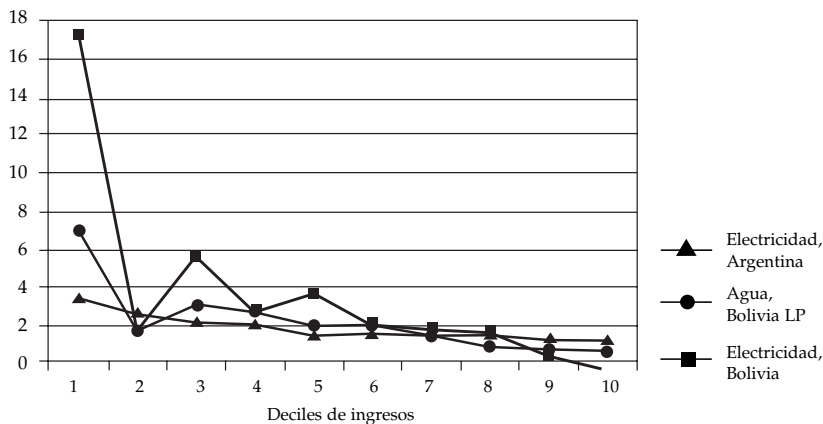


Fuente: Izaguirre/Rao (2000).

Los gráficos 3 y 4 resumen las conclusiones de estudios de casos en Argentina, Bolivia y Nicaragua. La característica distintiva de estas investigaciones es que desarrollan una medida de bienestar que combina los impactos en el

Gráfico 3

**Agua y electricidad: efecto combinado sobre el bienestar (cambios de precio y acceso en los consumidores), expresado como porcentaje del gasto total per cápita del hogar, tres años después de la privatización**



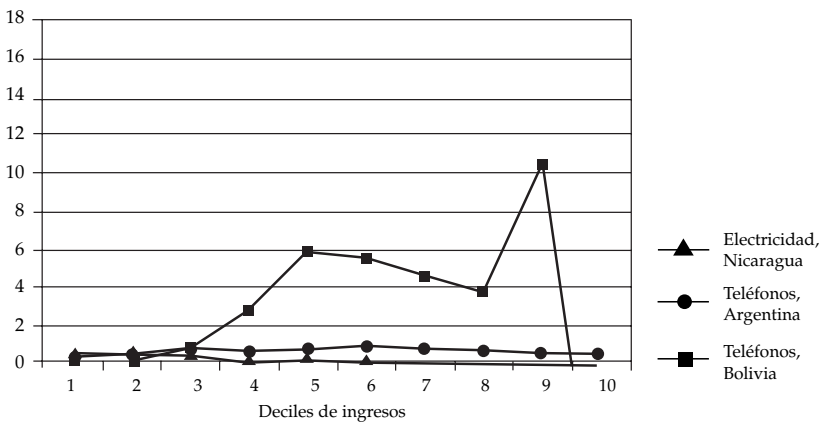
Fuente: McKenzie/Mookherjee, 2003.

precio para los consumidores existentes (generalmente negativo) con el impacto inicial para los consumidores nuevos (importante y positivo). Los resultados muestran que en Bolivia y Argentina la privatización del agua y la electricidad mejoró el bienestar del consumidor y presentó beneficios sesgados hacia los deciles de menores ingresos. La privatización de la electricidad en Nicaragua, usando la misma metodología, apenas produjo beneficios netos, ya que las ganancias por acceso fueron contrarrestadas por las pérdidas por aumentos de precio.

El panorama es diferente en el sector telefonía. Debido a tasas de cobertura relativamente bajas, la mayoría de las ganancias por acceso corresponden a las clases medias y no a las más pobres. Esto es evidente en Bolivia y, en menor medida, también en Argentina. No obstante, en general, para la mayoría de los grupos de ingreso las ganancias de bienestar son relativamente pequeñas y representan no más de 2% del gasto del hogar.

Gráfico 4

**Electricidad y tesorería: efecto combinado sobre el bienestar (cambios de precio y acceso en los consumidores), expresado como porcentaje del gasto total per cápita del hogar, tres años después de la privatización**



Fuente: McKenzie/Mookherjee (2003).

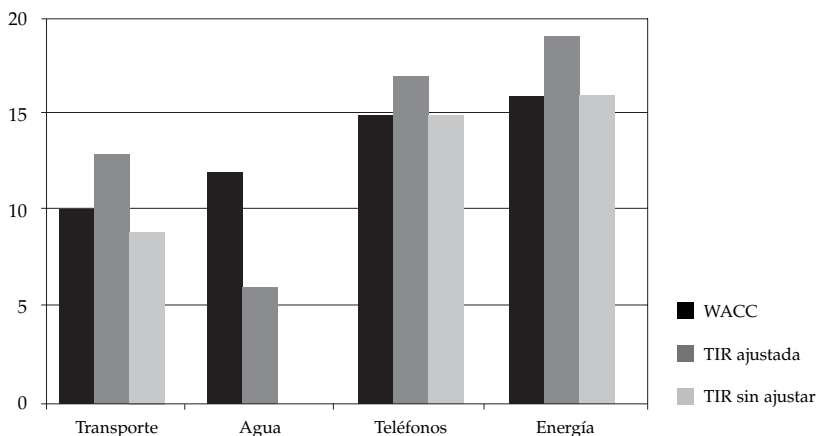
**Impacto en los inversionistas.** Existen muchas declaraciones públicas y denuncias acerca de las «grandes ganancias de las empresas privadas». Sin embargo, hasta hace poco tiempo la evidencia empírica en ese tema ha sido limitada. El único estudio a la fecha es el de Sirtaine, Pinglo, Guasch y Foster (2004), donde se analiza la tasa de retorno de los inversionistas en empresas privadas

de infraestructura en América Latina. La investigación demuestra que la tasa interna de retorno (TIR) desde mediados de 1990 se ubicó por debajo del costo promedio ponderado de capital (WACC, por sus siglas en inglés).

Sin embargo, si se realizan ajustes contables estándares (como, por ejemplo, adicionar a las utilidades las altas tasas de gestión y transferencias a subsidiarias a través de compras), la tasa de retorno supera el costo de capital, particularmente en los sectores de telefonía, energía y transporte. El único sector en que no lo supera, en promedio, es el de agua y saneamiento. Hay que tener en cuenta que los datos son tomados de los balances contables públicos de las empresas. Al ser éstas reguladas, existen incentivos para mostrar ganancias reducidas y de este modo lograr aumentos en los precios. Las tasas de retorno estimadas, entonces, probablemente estén por debajo de las reales. La calidad de la regulación es un determinante clave para el alineamiento entre las utilidades y los costos de las empresas.

Gráfico 5

**Tasa interna de retorno (TIR) versus costo de capital (WACC)**



Fuente: Sirtaine/Pinglo/Guasch/Foster (2004).

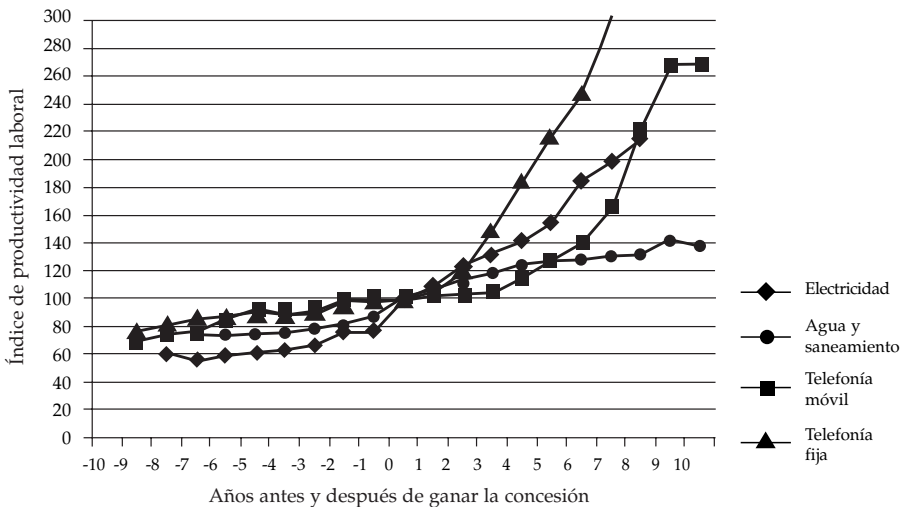
**Impacto sobre la fuerza laboral.** Es cierto que, al menos en el corto plazo, la participación privada conllevó, en promedio, a reducciones de empleo. Una encuesta realizada en 308 empresas privatizadas encontró que se produjeron reducciones en 79% de los casos, que en general oscilaron entre 2% y 50% de la planta laboral (Guasch 2006).

Desafortunadamente, existen datos limitados sobre el impacto en los salarios, la calidad de los empleos y la tasa de reempleo. De todos modos, en el mediano y largo plazos, el empleo en el sector aumentó considerablemente, sobre todo en las actividades relacionadas con la telefonía y las telecomunicaciones. La desregulación en estos sectores y la apertura a la competencia, en los lugares en los que efectivamente se produjeron, han contribuido a un aumento creciente de empleos en el largo plazo.

**La otra cara de la productividad laboral.** El gráfico 6 refleja cómo, tras la privatización, la productividad laboral, medida como un índice de conexiones por empleado y definiendo como nivel igual a 100 el del año en que cada empresa fue privatizada, aumentó a más del doble en el sector electricidad, telefonía fija y telefonía celular. En el sector agua el incremento fue de casi 70%. Es necesario aclarar que, en el corto plazo, parte de ese incremento de la productividad es atribuible a la reducción de la fuerza laboral.

Gráfico 6

**Productividad laboral**



Fuente: Andrés/Foster/Guasch (2006).

**Impacto sobre la pobreza y la desigualdad.** Existe una limitada evidencia disponible de los efectos de la privatización en la pobreza total y la desigualdad en la región. En un análisis extensivo, McKenzie y Mookherjee (2003) concluyen

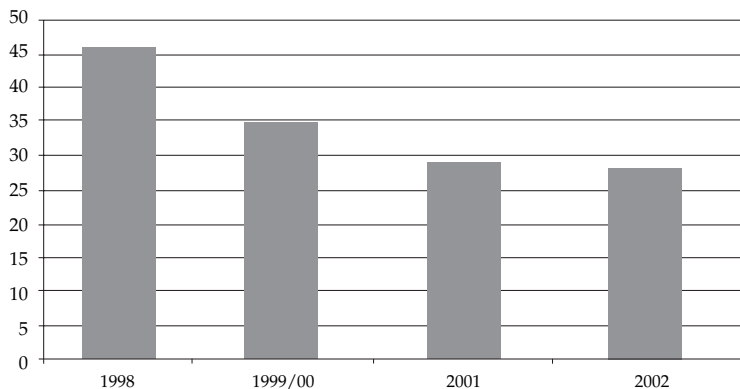
que la participación privada tuvo un modesto o ambiguo impacto sobre la desigualdad, con cambios de alrededor de 0,02 en el coeficiente de Gini. La misma investigación sostiene que no hubo un impacto significativo sobre la pobreza, pero que puede haberse reducido ligeramente en algunos casos específicos.

### **La percepción pública**

A pesar de los resultados descriptos, la opinión sobre la participación privada en infraestructura muestra un rechazo bastante general en América Latina. Una encuesta reciente (ver gráfico 7) demuestra que 63% de los latinoamericanos creen que las privatizaciones no beneficiaron a su país. Más aún, los intentos recientes de privatización han sido paralizados debido a fuertes protestas sociales. La «Guerra del Agua» en Cochabamba es el caso más conocido.

Gráfico 7

#### **Porcentaje de la población que está de acuerdo con que las privatizaciones beneficiaron al país**

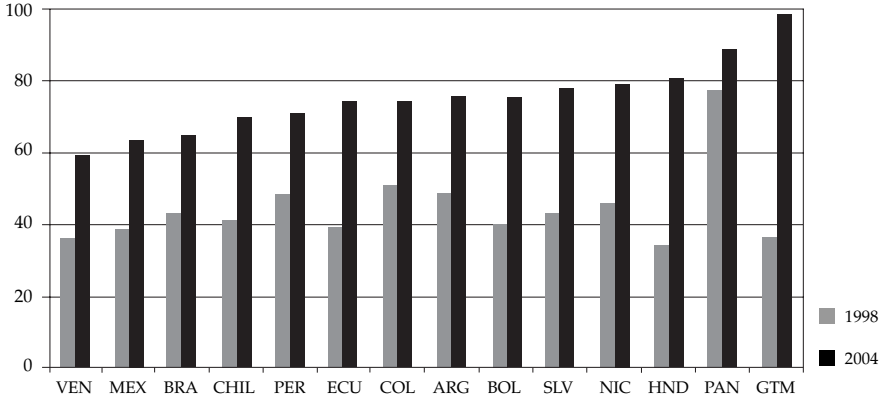


Fuente: Latinobarómetro.

El descontento con el programa de reformas también se vio claramente reflejado en los rechazos a los intentos de privatizar la distribución de la electricidad en Perú (Arequipa) y en Ecuador. En Argentina, la devaluación, combinada con una situación social crítica, complicó el desempeño y la inversión del sector privado en infraestructura de acuerdo con los contratos firmados durante los 90. A continuación se presentan algunos indicadores que ilustran el nivel de apoyo y de rechazo hacia el proceso de privatización en los países de la región.

Gráfico 8

Porcentaje de la población en desacuerdo con las privatizaciones, 1998 y 2004



Fuente: Latinobarómetro.

**Nota:** Los resultados de 1998 reflejan el porcentaje de quienes se manifestaban en contra, o fuertemente en contra, de la siguiente afirmación: «Las privatizaciones de empresas públicas han sido beneficiosas para el país». Los valores de 2004 corresponden a las respuestas de quienes, luego de la privatización, estaban insatisfechos o muy insatisfechos con los servicios públicos en términos de precios y calidades.

La encuesta de Latinobarómetro incluyó preguntas específicas sobre el sector infraestructura también en 1995, pero el costo de obtener estos datos demostró ser prohibitivo. Lo sorprendente, en todo caso, es que en 1998 quienes se oponían a las privatizaciones eran menos de 50%. El porcentaje global de la población latinoamericana que actualmente se opone a las privatizaciones es de 63%.

Algunos comentarios y respuestas obtenidos en las encuestas sugieren las causas de ese rechazo. Así, entre las críticas más frecuentes a las privatizaciones (Guasch 2006) encontramos: «Las transacciones carecieron de transparencia»; «Las multinacionales hicieron ganancias en exceso»; «Las tarifas aumentaron»; «No sabemos dónde ha ido la plata»; «Las condiciones laborales empeoraron»; «Los pobres fueron pasados por alto»; «Los operadores hacen lo que quieren, no hubo controles regulatorios».

Un análisis detallado de estos indicadores muestra que, en general, la oposición más importante prevalece en los sectores socioeconómicos más bajos. Varias encuestas realizadas a grupos focalizados en distintos países de América Latina permiten entender los motivos del malestar. Un ejemplo interesante son las preguntas formuladas a grupos de individuos que no contaban con el servicio de

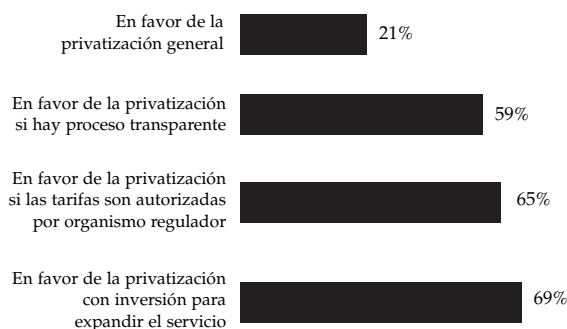


electricidad, agua o telefonía antes de las privatizaciones y que, como consecuencia de ellas, obtuvieron acceso a estos servicios (Guasch 2006). Aunque se esperaba una opinión favorable, las encuestas mostraron que sus opiniones fueron negativas y no difirieron en absoluto de las de aquellos que no se beneficiaron con los programas de privatizaciones. La explicación radicaría en la percepción acerca de la falta de equidad y transparencia con la que se realizó el proceso.

También se realizaron encuestas orientadas a determinar bajo qué condiciones los ciudadanos latinoamericanos estarían dispuestos a apoyar los programas de participación privada en infraestructura. Un ejemplo (gráfico 9) fue llevado a cabo en Perú poco después de los disturbios en Arequipa. Los resultados muestran que el porcentaje que apoya a las privatizaciones aumenta de 20% a 60% o 70% si el proceso se realiza de manera transparente, con tarifas controladas y una expansión del servicio garantizada.

Gráfico 9

### Apoyo condicionado a la privatización



Fuente: Apoyo, Opinión y Mercado (2002).

### **Percepciones versus realidad**

Aunque parezca una paradoja, hay razones válidas para explicar la divergencia entre la realidad y la percepción social, para lo cual resulta importante entender los motivos que generan esta inquietud tan extendida. La crítica social a las privatizaciones es amplia y variada e incluye preocupaciones acerca de la forma en que se realizaron las transacciones (transparencia del proceso, manejo de los recursos y carencia de apoyo económico y social a los afectados), sumada a las deficiencias regulatorias. Los cuestionamientos apuntan también a

la excesiva rentabilidad de los operadores, los aumentos en las tarifas, las dificultades en el acceso para los sectores más pobres, el tratamiento de los trabajadores afectados y los despidos, el diseño de las concesiones y las renegociaciones. El común denominador parece ser el elemento distributivo y social y la falta de transparencia. Como veremos, la mayoría de esas inquietudes, derivadas de las deficiencias en el diseño e implementación de los programas, son legítimas y requieren una mejor comprensión.

Entre las principales deficiencias de los programas podemos señalar, en primer lugar, las fallas en la comunicación. En general, los países no desarrollaron una estrategia de comunicación proactiva antes, durante y después de las reformas, de modo de informar a la población acerca de la necesidad de esos programas, el costo de mantener el *statu quo* y los beneficios reales que se obtendrían. En particular, los gobiernos se equivocaron al no comunicar las mejoras logradas en el proceso. Por ejemplo, que las tarifas de electricidad disminuyeron, que la tarifa telefónica de larga distancia cayó dramáticamente y que, en promedio, los sectores más pobres se beneficiaron por mejoras en la cobertura.

Otra debilidad de las privatizaciones tiene que ver con los programas sociales para los sectores afectados y la falta de atención a los trabajadores damnificados. En muy pocos casos se implementaron tarifas sociales, obligaciones de prestación universal de servicio, programas de apoyo a los sectores más pobres para lograr la conexión o planes de reinserción para los trabajadores que perdieron el empleo. El énfasis se puso en el aumento del consumo. Ésta es, quizás, la más importante y genuina explicación del rechazo.

Por otro lado, en el diseño de las reformas en general se priorizaron las consideraciones fiscales en lugar de apuntar a una mayor eficiencia en el desempeño del sector en el largo plazo. Así, las concesiones se diseñaron con largos periodos de exclusividad, reducción de riesgos para el operador y pocas obligaciones de prestar servicios universales. El objetivo principal era aumentar la recaudación para el Estado a través de la venta o concesión de la operación de servicios.

También se registraron problemas significativos de transparencia. En general, no se explicó ni se monitoreó el uso de los fondos recaudados por las privatizaciones. Además, los argumentos esgrimidos sobre los riesgos que implicaba para una empresa privada asumir la concesión aparecieron como altamente favorables a los operadores. Hubo muchas acusaciones de corrupción, algunas de ellas válidas. Y, finalmente, rara vez se involucró en el proceso a las comunidades afectadas. Las reformas se hicieron desde arriba, por decreto, y casi nunca se consensuaron previamente.

Los esfuerzos para desarrollar un marco y una capacidad regulatoria apropiados que eviten el tránsito de un monopolio público a uno privado fueron tímidos. Aunque muchos países aprobaron leyes en ese sentido, los recursos asignados y el compromiso político dejaron mucho que desear. El resultado es una limitada eficiencia regulatoria y una carencia muy marcada de capacidad en el uso y el desarrollo de instrumentos de control. Ésta ha sido la causa de muchos problemas, sobre todo relacionados con ajustes de tarifas y con el cumplimiento del plan de inversiones y la ampliación de las coberturas.

Otra falencia fue el deficiente diseño de las concesiones y los programas de privatizaciones, algunos de los cuales costaron enormes sumas al gobierno, como el plan de autopistas de peaje en México, con un costo estimado en 12.000 millones de dólares. Ésta fue la causa por la que, en muchos casos, las empresas concesionarias aplicaron de inmediato aumentos significativos de tarifas, con el objetivo de amortizar inversiones o eliminar subsidios no apropiados, en lugar de distribuir los aumentos a lo largo de varios años.

Finalmente, la violación de la santidad de los contratos por ambas partes, operadores y gobierno, hizo que en muchos casos los acuerdos firmados se tornaran irrelevantes. Esto se reflejó en el gran número de contratos renegociados casi inmediatamente después de la adjudicación (ver tabla 2).

Tabla 2

**Incidencia en la renegociación de concesiones de infraestructura en Latinoamérica y tiempo promedio de renegociación, 1988-2001**

	<b>Porcentaje de contratos renegociados</b>	<b>Tiempo promedio de renegociación</b>
Todos los sectores	51%	2,1 años
Electricidad	22%	2,3 años
Transporte	65%	3,1 años
Agua y saneamiento	81%	1,7 años

**Fuente:** Guasch (2004), con cifras actualizadas.

**Nota:** El tiempo promedio de renegociación fue calculado entre el momento en que la concesión fue otorgada y la fecha en que ocurrió la primera renegociación del contrato.

En muchos casos, además, los concesionarios obtuvieron beneficios significativos no previstos en el contrato original (ver tabla 3). Los continuos conflictos entre operador, regulador y/o gobierno fomentaron la percepción de que algunos actores, en especial las empresas multinacionales y los políticos, se beneficiaron injustamente, y que otros, como los clientes y los trabajadores, resultaron perjudicados.

Tabla 3

**Resultados de los procesos de renegociación**

	<b>Porcentaje de los contratos de concesión renegociados que obtuvieron este resultado</b>
Postergación de las obligaciones de inversiones	69%
Adelantamiento de las obligaciones de inversiones	18%
Incremento de tarifas	62%
Reducción de tarifas	19%
Incremento del número de componentes de costo que automáticamente se trasladarían a los aumentos de tarifas	59%
Extensión de la duración de la concesión	38%
Reducción en las obligaciones de inversión	62%
Ajustes en el canon anual pagado por el operador al gobierno	
Favorable al operador	31%
Desfavorable al operador	17%
Cambios en la base de Activos-Capital	
Favorable al operador	46%
Desfavorable al operador	22%

Fuente: Guasch (2004).

***Lecciones para el éxito de los programas de participación privada en infraestructura***

Aunque los resultados del proceso fueron generalmente positivos, podrían haber sido mejores. La experiencia acumulada tras casi veinte años indica que se puede –y se debe– mejorar. Un programa exitoso debe incluir, en primer lugar, una mayor equidad y apoyo a los sectores e individuos afectados por las reformas, a través de la incorporación de políticas sociales, junto con programas de apoyo a usuarios, trabajadores y comunidades, que deben ser implementados desde un principio.

Es necesario, además, lograr una mayor transparencia y evitar la corrupción, lo que resulta clave para lograr el apoyo popular, junto con una mejor regulación y capacidad administrativa y técnica, con controles más efectivos y más participación del consumidor. Las concesiones deben ser diseñadas de modo de corregir los errores y las deficiencias del pasado, y los contratos deben ser respetados: tanto el operador como el gobierno deben cumplirlos. Es importante, también, implementar un sistema de monitoreo y evaluación continua que permita seguir de cerca los avances y corregir las acciones para lograr los beneficios esperados. Finalmente, es necesario comunicar mejor las iniciativas, no solo para justificar los programas, sino también para informar, periódica y sistemáticamente, los avances y los logros, así como los posibles desfases o problemas.

Finalmente, sobre la base de los datos expuestos, podemos señalar que América Latina enfrenta amenazas y oportunidades en cuanto a la participación

del sector privado en la infraestructura. El momento es crucial. Las necesidades de inversión para la modernización de los sectores de infraestructura son altísimas y los gobiernos tienen serias limitaciones fiscales. En América Latina, el promedio de inversión en infraestructura no supera el 2% del PIB, mientras que en los países de alto crecimiento, como los de Asia Oriental, excede el 4%.

Es necesario, por lo tanto, involucrar de alguna forma al sector privado. La amenaza se presenta por el hecho de que, si no se corrigen estos problemas y se modifican las percepciones negativas, se ponen en riesgo los significativos avances logrados y se compromete la modernización del sector, urgente y necesaria. La oportunidad, entonces, consiste en refinar el modelo a través de reformas de segunda generación, constructivas y participativas, que permitan nuevos procesos partiendo del aprendizaje de los aciertos y los errores del pasado. ☐

### **Bibliografía**

- Apoyo, Opinión y Mercado: *Encuesta 2002*, Lima, 2002.
- Andrés, Luis, Vivien Foster y José Luis Guasch: «Evaluación del impacto de participación privada en infraestructura en América Latina», Banco Mundial, 2006.
- Boardman, Anthony y Aidan R. Vining: «Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed, and State-Owned Enterprises» en *The Journal of Law and Economics* vol. 32 Nº 1, 4/1989, pp. 1-33.
- Chong, Alberto y Florencio López-de-Silanes: «The Truth about Privatization in Latin America», Inter-American Development Bank, Latin American Research Network, Research Network Working Paper #R-486, octubre de 2003.
- Guasch, José Luis: «Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right», World Bank Institute, Development Studies Series, Washington, DC, 2004.
- Guasch, José Luis: «Rethinking Private Sector Participation in Infrastructure: Towards Effective Public Private Partnerships-Concessions in the Provision of Infrastructure Services», reporte 32674-PE, Departamento de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura para América Latina y Caribe, Banco Mundial, Washington, DC, 2006.
- Izquierre, Ada K. y Geetha Rao: «Infraestructura privada», Política Pública para el Sector Privado, Banco Mundial, Washington, DC, septiembre de 2000.
- La Porta, Rafael y Florencio López-de-Silanes: «Benefits of Privatization: Evidence From Mexico» en *Quarterly Journal of Economics* vol. 114 Nº 4, 11/1999, pp. 1193-1242.
- Latinobarómetro: Encuestas 1998-2004, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile.
- McKenzie, David y Dilip Mookherjee: «Distributive Impact of Privatization in Latin America: An Overview of Evidence from Four Countries» en *Economía* vol. 3 Nº 2, primavera de 2003, pp. 161-218.
- Meggison, William, Robert Nash y Matthias van Randenborgh: «The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: An International Empirical Analysis» en *The Journal of Finance* vol. XLIX Nº 2, 6/1994, pp. 403-452.
- Meggison, William y Jeffrey Netter: «From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization» en *Journal of Economic Literature* vol. xxxix, 6/2001, pp. 321-389.
- Ramamurti, Ravi (ed.): *Privatizing Monopolies: Lessons from the Telecommunications and Transport Sector in Latin America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996.
- Ros, Agustín y Aniruddha Banerjee: «Telecommunications Privatizations and Tariff Rebalancing: Evidence from Latin America» en *Telecommunications Policy* Nº 24, 2000, pp. 233-252.
- Sirtaine, Sophie, María Elena Pinglo, José Luis Guasch y Vivien Foster: «Latin America: On the Returns Earned by Private Infrastructure Concessionaires», Banco Mundial, 2004, mimeo.
- Wallsten, Scott: «An Econometric Analysis of Telecom Competition, Privatization, and Regulation in Africa and Latin America» en *Journal of Industrial Economics* vol. 49 Nº 1, 3/2001.

# **Las privatizaciones en Perú: un proceso con luces y sombras**

*Los resultados del proceso de privatizaciones en Perú son ambivalentes. La ampliación de la cobertura de los servicios públicos, la modernización tecnológica y los altos niveles de inversión en el sector minero son algunos de los rasgos más positivos. Sin embargo, implementadas a un ritmo veloz, las privatizaciones estuvieron marcadas por irregularidades, en muchos casos generaron aumentos de precios y tarifas y, en otros, no se encuentran debidamente fiscalizadas por los organismos de control. Quince años después de iniciado el proceso, la sensación que prevalece en la sociedad es negativa.*

**Ariela Ruiz Caro**

## **Introducción**

El proceso de privatizaciones en Perú fue especialmente notable en comparación con el que tuvo lugar en otros países latinoamericanos. Estuvo caracterizado por su profundidad, por el acelerado ritmo de su ejecución y por las irregularidades detectadas en el destino de los recursos.

A inicios de los 90, las empresas públicas peruanas atravesaban una seria crisis, no solo por cuestiones financieras y de gestión sino también por su deslegitimación en la sociedad. Sus significativos déficits eran cubiertos en su

---

**Ariela Ruiz Caro:** economista peruana con estudios en la Universidad Humboldt de Berlín y la Universidad de Buenos Aires. Especialista en temas de comercio e integración. Ha sido funcionaria de la Comunidad Andina y el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). Actualmente es consultora de la Comisión Económica para América Latina (Cepal).

**Palabras clave:** neoliberalismo, privatizaciones, rol del Estado, Perú.

**Nota:** parte de este artículo incluye algunas ideas volcadas en el estudio realizado por la autora «El proceso de privatizaciones en el Perú durante el periodo 1991-2002», Serie Gestión Pública N° 22, Ilpes / Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile, julio de 2002.

---

mayor parte con financiamiento interno (el externo era virtualmente inaccesible como consecuencia de la crisis de la deuda), lo cual impulsó la inflación. El origen de estos déficits puede encontrarse en la utilización de las empresas como instrumento de subsidios, las dificultades para acceder al mercado internacional de capitales y la tendencia decreciente en los precios de muchos recursos naturales.

Al momento de plantearse la reforma del Estado, existía un consenso generalizado alrededor de la idea de que las privatizaciones permitirían acabar con el déficit fiscal, la hiperinflación, el exceso de burocracia, la falta de productividad y el manejo muchas veces corrupto de las empresas públicas. La erradicación de esos males, producidos por la ineficiencia del Estado, daría lugar a una economía con un crecimiento sostenible, eficiente y competitivo, que permitiría incrementar el empleo y mejorar los salarios.

Así, las privatizaciones constituyeron un elemento central del programa de estabilización y reformas estructurales implementado por el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2001). Su objetivo fue generar las condiciones para el crecimiento sostenido de la economía sobre la base de la inversión privada. En el marco del Consenso de Washington, se consideraba que las privatizaciones generarían estabilidad económica y que ésta, a su vez, posibilitaría acceder nuevamente a los mercados internacionales de crédito, cerrados a la mayoría de los países de la región desde los 80.

Desde su inicio, en 1990, el proceso de privatización en Perú atravesó distintas etapas. Su antecedente fue el ajuste económico de agosto de 1990 y los dispositivos de promoción de la inversión privada promulgados al amparo de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso al Ejecutivo a mediados de 1991. La primera etapa de este proceso, entre 1992 y 1996, se caracterizó por la intensidad y la rapidez de las operaciones realizadas. Durante esos años se transfirieron al sector privado las empresas públicas más importantes del país. A partir de 1997, sin embargo, la contracción de los flujos de capitales hacia los países emergentes, consecuencia de la crisis asiática de ese año y de la rusa del año siguiente, hizo que las privatizaciones perdieran dinamismo.

Este artículo evalúa el proceso de privatización que tuvo lugar en Perú en los 90, describe sus características fundamentales e intenta determinar si se cumplieron sus principales objetivos.

### ***Del origen de las empresas públicas a la reestructuración del Estado***

La mayor parte de las empresas públicas peruanas, tanto las nuevas como aquellas que son resultado del proceso de nacionalización, se remontan a inicios de los 70, cuando el gobierno militar del general Juan Velasco Alvarado incrementó significativamente la participación del sector público en la economía. El objetivo era controlar la provisión de los servicios públicos básicos, generar una industria nacional intensiva en capital, controlar el sector financiero y producir y exportar recursos naturales.

***A fines de los 80, las compañías públicas controlaban entre 15% y 20% del PIB, 28% de las exportaciones y 26% de las importaciones***

Así, entre 1970 y 1990, las empresas estatales experimentaron un fuerte crecimiento de su participación en la economía. A fines de los 80, las compañías públicas controlaban entre 15% y 20% del PIB, 28% de las exportaciones y 26% de las importaciones. El Estado tenía el monopolio de servicios

básicos como la electricidad, los hidrocarburos y las telecomunicaciones. Contaba, además, con una participación superior a 60% en el sistema financiero, a través de la banca estatal de fomento y la banca asociada, controlaba 35% de la producción minera y mantenía una presencia importante en la pesca y la comercialización de alimentos, entre otras actividades económicas<sup>1</sup>.

El crecimiento del mercado dependió del Estado, en una relación causal que perduró hasta los 80. Cuando el Estado entró en crisis y el modelo de crecimiento se dejó de lado, el sector privado –debido al tipo de relación que se había establecido– también resultó golpeado. Desde entonces, la inversión pública registra una tendencia declinante y lo mismo ocurre con la inversión privada, tendencia reforzada por la violencia terrorista de aquellos años. El resultado fue el creciente desempleo, la pérdida del poder adquisitivo de los salarios, el incremento de la pobreza a niveles extremos y la creciente informalización.

El rol del Estado como gestor del desarrollo económico fue entonces eliminado de la política económica. Desde luego, no faltaron argumentos razonables para ello. La Comisión de Promoción de la Inversión Privada (Copri), organismo creado en 1991 para implementar el proceso de privatización, se encargó de difundir los errados criterios con que se habían manejado las empresas

---

1. Ver Bruno Franco, Ítalo Muñoz, Pedro Sánchez y Verónica Zavala: «Las privatizaciones y concesiones» en R. Abusada et al. (eds.): *La reforma incompleta. Rescatando los noventa*, tomo 2, Universidad del Pacífico / Instituto Peruano de Economía, Lima, 2000.



públicas. Mencionó, por ejemplo, la utilización de criterios políticos antes que económicos o empresariales, el sobredimensionamiento y el déficit fiscal, la pérdida de eficiencia, los beneficios a ciertos grupos de poder y, en algunos casos, la transformación de las empresas estatales en una fuente sistemática de corrupción. La Copri consideró que «las empresas públicas eran por naturaleza lentas e ineficientes» y que, en un entorno cada vez más dinámico y competitivo que exigía tomar decisiones inmediatas, «estaban en desventaja y se tornaban poco viables, siendo condenadas a un paulatino deterioro y/o a su inevitable desaparición de no ser insertadas en el sector productivo a través de inversiones que el Estado no podía, ni tenía cómo realizar»<sup>2</sup>.

Sin embargo, estos informes no explicaban las causas del fracaso de las empresas públicas en Perú, entre las cuales sobresalen las políticas de promoción de la inversión privada –especialmente en el manejo de precios y tarifas públicas y en algunos productos industriales– derivadas de la aplicación extrema del modelo de sustitución de importaciones. Este modelo dio lugar a importantes transferencias del sector público al sector privado.

Por otro lado, a la hora de defender las privatizaciones no se consideró el rol potencial del Estado como asignador eficiente de los servicios públicos<sup>3</sup> y garante de la equidad social en un país que presenta profundas desigualdades en la distribución del ingreso. Tampoco se recordó que en muchos casos la ineficiencia privada en ciertos sectores de la economía fue trasladada al Estado. Esto ocurrió sobre todo en el sector financiero, con la transferencia de carteras incobrables de bancos en quiebra. En el sector industrial, muchas empresas fueron asumidas por el Estado para preservar las fuentes de trabajo. Como consecuencia de ese tipo de medidas, el Estado trasladó a la sociedad los costos de la ineficiencia del sector privado. Pero, más allá de las consideraciones mencionadas, hubo un hecho incontrovertible: las empresas públicas peruanas registraban, a fines de los 80, desbalances alarmantes en sus operaciones, con las consiguientes repercusiones sociales ya señaladas.

### ***La privatización: componente esencial de las reformas estructurales***

La privatización constituyó uno de los ejes del programa de reformas estructurales y modernización de la economía implementado en el marco del Consenso de Washington. Fue concebida como una herramienta a través de la

---

2. Copri: «La privatización en el Perú: un proceso en marcha», Copri, Lima, diciembre de 1993, p. 8.

3. A pesar del potencial que podría tener el Estado como asignador más eficiente en el ámbito de los servicios públicos, la propiedad estatal no garantiza automáticamente los intereses de los sectores de menores ingresos. El Estado no es una instancia neutral ya que en él se cristalizan relaciones de poder.

cual el Estado trasladaba al sector privado la iniciativa productiva y empresarial, con el fin de fortalecerse y tornarse eficiente en aquellas áreas en las que había perdido presencia en las últimas décadas: educación, salud, seguridad y administración de justicia. Correspondía al sector privado, por lo tanto, encargarse directamente de la actividad productiva y constituirse en el motor del desarrollo del país.

A juicio de las autoridades encargadas de implementar las privatizaciones, no había que detenerse en consideraciones acerca de sectores o empresas estratégicas. Lo verdaderamente estratégico –se argumentaba– no es que el Estado produzca petróleo, explote los yacimientos mineros o tenga una aerolínea. Lo verdaderamente estratégico es que se genere prosperidad, que cuente con recursos y proporcione educación, salud, seguridad y justicia.

Tampoco se consideró la posibilidad de no transferir al sector privado aquellas empresas públicas que fueran rentables. En un programa sustentado en la redefinición de las funciones del Estado y del sector privado, este razonamiento no tenía validez. De acuerdo con la Copri,

La gestión de todas las actividades productivas debe estar en manos privadas. Además, no es cierto que el Estado deja de ganar utilidades futuras de las empresas que generan ganancias. Las proyecciones de futuras ganancias estarán incluidas en el precio de venta. En todo caso, el Estado deja de recibir las utilidades de períodos futuros, pero recibe hoy el valor presente de dichos flujos. Además, cualquier empresa que pueda tener una gestión más eficiente e incrementar sus ganancias, está perdiendo dinero. Por otro lado, al incrementarse los niveles de producción en las empresas privatizadas, el Estado recibirá mayores ingresos vía una mayor recaudación de impuestos.<sup>4</sup>

Otro de los objetivos del proceso de transferencia de las empresas públicas al sector privado fue captar inversiones extranjeras. El proceso de privatización absorbió, desde 1992 hasta fines de los 90, las dos terceras partes de dicha inversión en el país. Fue una forma de atraer capitales productivos que, de no haber encontrado estas altas tasas de rentabilidad con riesgos mínimos, se habrían dirigido al sector financiero. En otras palabras, en Perú las privatizaciones y concesiones no solo constituyeron componentes fundamentales del programa de reformas sino que fueron mecanismos importantes para promover la inversión privada.

La denominada «reforma del Estado» incluyó las privatizaciones como uno de sus componentes sustantivos, pero no se limitó a ellas. Fue una transformación –o redefinición– del papel del Estado que contempló una serie de

---

4. Copri: op. cit., p. 14.

políticas relacionadas con otros ámbitos de la economía. Además de las medidas tendientes a eliminar la actividad empresarial del Estado, se instrumentaron leyes que promovieron la inversión extranjera, el comercio internacional libre de restricciones, la liberalización del mercado financiero, la constitución de un sistema privado de pensiones y la eliminación de trabas a la libre contratación laboral.

En la legislación peruana, el papel del Estado se explicita claramente en la exposición de motivos que acompaña cada ley de privatización. Más allá del reconocimiento de la ineficiencia del sector público, se consideró indispensable otorgar a los inversionistas privados garantías de mecanismos claros y seguros para la adquisición de acciones y bienes de las empresas públicas. Así, se suscribieron acuerdos internacionales de protección a la inversión extranjera y de resolución de conflictos vía arbitraje internacional, tales como el Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), la Overseas Private Investment Corporation (OPIC) y el International Centre for Settlement of Investment Disputes (Icsid), así como convenios bilaterales de promoción a la inversión con varios países. También se introdujeron modificaciones a la Ley de Promoción de la Inversión Privada en Empresas Públicas con el fin de autorizar al Estado a otorgar seguridades y garantías para proteger las adquisiciones e inversiones. Se estableció la posibilidad de utilizar los títulos de la deuda externa como parte de pago y se declaró la intangibilidad de los activos de las empresas en procesos de privatización.

Esta concepción del Estado se consolidó con la reforma constitucional de 1993, que incluyó disposiciones para promover la libre iniciativa privada, la libre competencia y la igualdad de trato para todas las actividades económicas, además de garantizar la posibilidad de suscribir convenios de estabilidad entre los inversionistas privados y el Estado, establecer la igualdad entre inversionistas nacionales y extranjeros y permitir al Estado recurrir al arbitraje nacional o internacional para solucionar potenciales controversias. La Constitución perfiló el nuevo rol del Estado al señalar que solo mediante una autorización legal expresa éste «puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional». La subsidiariedad connota una visión residual de las políticas públicas: al Estado solo le

***La reforma constitucional de 1993 incluyó disposiciones para promover la libre iniciativa privada, la libre competencia y la igualdad de trato para todas las actividades económicas***

corresponde actuar allí donde el mercado no llega o donde no hay mercado. De esa forma, se logró un marco legal atractivo para la inversión privada, nacional o extranjera, lo que fue considerado como un requisito esencial para que el proceso de privatización resultara exitoso.

En 1996, el marco legal del proceso de privatización fue ampliado mediante la Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras Públicas de Infraestructura y Servicios Públicos y la creación de la Comisión de Promoción de Concesiones Privadas (Promcepri), que tuvo la función de promover la inversión privada en estas áreas. En ese contexto, se transfirieron a través de concesiones aeropuertos, puertos, redes viales y las bandas de telefonía móvil. En 1998 se inició el proceso de concesiones en obras de infraestructura de transporte. Estas privatizaciones, sin embargo, se vieron afectadas por un contexto internacional muy adverso durante 1998 y 1999, lo cual contribuyó decididamente a que el cronograma de concesiones no pudiera cumplirse.

En la actualidad, Perú ha dado un impulso especial a los proyectos de concesión con el objetivo de mejorar y desarrollar la infraestructura a través de la participación del sector privado, así como mejorar la calidad, la cobertura y el acceso de los usuarios a los servicios.

### ***Logros y limitaciones***

La privatización de empresas públicas en Perú ha generado resultados positivos en varios aspectos. La ampliación de la cobertura de los servicios públicos,

***La mayoría de los consumidores no ha experimentado un impacto positivo de bienestar ya que los precios y las tarifas se han elevado sistemáticamente debido a la ausencia de mecanismos eficaces de regulación***

la actualización tecnológica en diversos sectores de la economía y los mayores volúmenes de producción en la minería constituyen ejemplos importantes. Sin embargo, no todos los objetivos que justificaron su implementación fueron alcanzados.

La mayoría de los consumidores no ha experimentado un impacto positivo de bienestar ya que los precios y las tarifas se han elevado sistemáticamente debido a la ausencia de mecanismos eficaces de regula-

ción que permitan trasladar la mayor eficiencia privada a los usuarios. En el caso de la electricidad, los distintos estratos de la población urbana de Perú

debieron reducir significativamente su consumo por el incremento de las tarifas, mientras que el aumento de la cobertura se explica esencialmente por el Plan de Electrificación Rural implementado por el Ministerio de Energía y Minas.

En cuanto a los servicios telefónicos, el incremento en el precio de las llamadas locales y el aumento constante de la tarifa fija mensual, sumados a una lenta disminución de los costos para llamadas de larga distancia, han producido una reducción en el excedente del consumidor de los hogares desde 1997<sup>5</sup>. Por otro lado, la mayor cobertura de los servicios se concentró básicamente en Lima, donde se encuentran más de dos tercios de las líneas fijas y 75% de las móviles.

En el sector de hidrocarburos, los objetivos que perseguía la privatización de Petroperú no se cumplieron. La producción petrolera, las reservas y el número de pozos petroleros de exploración y de desarrollo han disminuido significativamente. Perú registra hoy un déficit creciente en su balanza comercial de hidrocarburos que la firma de nuevos contratos de exploración y explotación no ha logrado resolver. En la última década, el país ha perdido competitividad en este sector respecto a otras naciones latinoamericanas.

De acuerdo con los defensores de las privatizaciones, uno de los efectos más notables de éstas consistió en haber actuado como un decisivo catalizador del proceso de inversión privada que sustentó el crecimiento económico de los 90. Se estima que al menos dos tercios del *stock* de inversión extranjera fueron consecuencia de las privatizaciones. En ese sentido, una de las afirmaciones más comunes es que, como resultado del aumento de la inversión privada, se reforzó la capacidad productiva del país, especialmente en telecomunicaciones, minería y electricidad, donde hoy operan empresas más fuertes y competitivas, con un mejor conocimiento de los mercados externos y con amplias posibilidades de obtener los capitales necesarios para continuar su expansión. En efecto, es en estos sectores donde se ha registrado la mayor parte de los procesos de transferencia tecnológica.

Otro de los aspectos positivos que se mencionan es que las privatizaciones han contribuido a reducir el riesgo país, ya que suelen ser analizadas como un termómetro que marca el compromiso de un gobierno con la modernización de su economía, lo cual transmite confianza a los mercados.

---

5. Ver Máximo Torero y Alberto Pascó-Font: «El impacto social de la privatización y de la regulación de los servicios públicos en el Perú», Documento de Trabajo N° 35, Grupo de Análisis para el Desarrollo, 2000.

Por otro lado, algunas consultoras sostienen que «el notable incremento de las operaciones de las empresas privatizadas ha llevado a la mayoría de estas empresas a elevar sus niveles de adquisiciones, tanto de insumos como de bienes de capital, provenientes de empresas locales, contribuyendo de este modo a su fortalecimiento»<sup>6</sup>. Al respecto, haría falta evaluar qué porcentaje de esas adquisiciones se ha realizado en el mercado local y, entre ellas, cuáles mantienen vínculos con las empresas privatizadas. Este aspecto no ha sido debidamente comprobado en el caso peruano<sup>7</sup>.

Las fuentes oficiales y los informes presentados por algunas instituciones académicas coinciden también en señalar que, si bien la corrección de los desequilibrios fiscales no constituyó el objetivo principal del programa de privatizaciones, cuyo móvil fue la eficiencia y competitividad global de la economía, éstas generaron un efecto positivo sobre las cuentas fiscales de Perú. Los ingresos provenientes de la venta de las empresas, el incremento de la recaudación por los impuestos a las utilidades<sup>8</sup>, la eliminación de las transferencias del gobierno hacia las empresas estatales deficitarias y la rebaja en los pagos de la deuda por los títulos adquiridos<sup>9</sup> habrían contribuido, según estas posiciones, a equilibrar las cuentas fiscales.

Sin embargo, ello no ha sido sostenible en el tiempo y los indicadores económicos demuestran hoy que en este aspecto las privatizaciones constituyeron soluciones de corto plazo. Si bien la mayor parte del presupuesto destinado al proceso de privatización se autofinanció con los fondos provenientes de la venta de los activos del Estado, en el inicio el financiamiento provino de los organismos multilaterales. Esto, de acuerdo con un informe de una comisión legislativa, se tradujo en un nuevo endeudamiento externo: según la Comisión Investigadora de los Delitos Económicos y Financieros, el costo de las privatizaciones entre 1990 y 2000 alcanzó 1.670 millones de dólares. Esta cifra

---

6. Copri: op. cit., p. 29.

7. En algunos países, como por ejemplo Argentina, diversos estudios sostienen que los capitales extranjeros (60% de los cuales fue destinado a la compra de empresas públicas) generaron un incremento del componente importado de sus gastos al adquirir del exterior insumos o bienes de capital, originando una fractura de eslabonamientos preexistentes en el sistema económico. Tampoco han realizado una contribución positiva al ritmo de formación de capital en la economía. Las inversiones no se han traducido en un aumento significativo de los coeficientes de exportación del país ni han dado lugar a una intensificación de las actividades de innovación y desarrollo realizadas localmente. En general, su operatoria genera fuertes saldos negativos en la balanza de cuenta corriente. Ver Daniel Chudnovsky y Andrés López: *La transnacionalización de la economía argentina*, Eudeba, Buenos Aires, 2001.

8. El establecimiento de una nueva política de precios sujeta a criterios de mercado dio lugar a que algunas empresas que aún permanecían bajo control del Estado empezaran a generar utilidades.

9. Como parte del ingreso por las privatizaciones, el gobierno recibió títulos de la deuda externa a valor nominal por 343 millones de dólares, cuyo valor de mercado equivalía a 219 millones de dólares.

se explica porque el Estado asumió los pasivos de las empresas públicas antes de que éstas fueran privatizadas. Del total, 764 millones de dólares correspondieron a deuda externa, 696 millones a deuda interna y 210 millones a deudas tributarias de las empresas.

Asimismo, los organismos multilaterales contribuyeron a resolver temporalmente el problema de la deuda externa a través de la instrumentación del Plan Brady. Éste permitió utilizar los títulos –que hasta ese momento se comercializaban en los mercados secundarios con importantes descuentos– para la adquisición de empresas públicas. El Estado reconoció valores más altos a los cotizados en el mercado secundario, lo cual hizo que algunos bancos del exterior, asociados con empresas extranjeras y grupos económicos locales, se convirtieran en propietarios de importantes compañías que pertenecían al sector público. La utilización de títulos en el proceso de privatización de Perú se extendió hasta 1996 e implicó una reducción de la deuda externa de 1.755 millones de dólares.

De los recursos que ingresaron por privatizaciones, aproximadamente un tercio habría sido destinado a gastos relacionados con Defensa e Interior<sup>10</sup>, otro tercio a la recompra de deuda y el resto a gastos sectoriales y sociales. De este modo, el país ha vendido sus activos sin que los ingresos obtenidos se hayan transformado en activos estratégicos, físicos, institucionales o sociales para el desarrollo<sup>11</sup>.

Por otro lado, el cierre de las empresas generó un costo social debido a la pérdida de derechos accionarios o el despido que sufrieron

los trabajadores para sanear las compañías antes de su privatización. Se estima que durante los nueve años de privatizaciones se perdieron más de 120.000 puestos de trabajo, de los cuales solo un tercio fue absorbido por los nuevos operadores<sup>12</sup>.

***De los recursos que ingresaron por privatizaciones, aproximadamente un tercio habría sido destinado a gastos relacionados con Defensa e Interior, otro tercio a la recompra de deuda y el resto a gastos sectoriales y sociales***

---

10. Según la Comisión Investigadora de los Delitos Económicos y Financieros ocurridos entre 1990 y 2001, más de la mitad de lo que se gastó en equipos de defensa en la década se realizó con fondos provenientes de la privatización, la mayor parte bajo dispositivos secretos.

11. Informe final de la Comisión Investigadora del Congreso sobre Delitos Económicos y Financieros cometidos entre 1990 y 2001, junio del 2002.

12. Copri: op.cit.

Otro de los argumentos en defensa de las privatizaciones se basa en la difusión de la propiedad entre la población y entre los trabajadores de las empresas. Estas operaciones se realizaron a través del Sistema de Participación Ciudadana (SPC) creado en 1994. Según datos de la Copri, en términos netos –es decir, descontando los compradores de más de una oferta– se logró que 410.000 personas se convirtieran en propietarios de acciones, lo que constituyó la experiencia más importante de este tipo en América Latina. La legislación peruana previó también que los trabajadores de las empresas privatizadas tendrían el derecho de adquirir hasta 10% del capital. Para ello se creó un sistema de incentivos que facilitara su incorporación como accionistas. Pero aunque esta opción fue ejercida en muchos casos, no se cubrió totalmente la proporción señalada.

A pesar de que el marco legal incluyó diversas modalidades de promoción de la inversión privada, como las alianzas estratégicas o los contratos de riesgo compartido y *joint-ventures*, el gobierno privilegió la venta o concesión a largo plazo de las empresas públicas. En ese sentido, los planes de privatización estuvieron orientados, básicamente, a cumplir los compromisos de generación de recursos por la venta de las empresas establecidos en los acuerdos con los organismos multilaterales, tal como lo demuestran las sucesivas cartas de intención suscritas con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Otro de los beneficios que se atribuyó al proceso de privatización es haber contribuido a reducir la politización de las decisiones empresariales y la corrupción. De acuerdo con estos argumentos, la participación del Estado y el amplio poder discrecional generaban un marco propicio para la proliferación de la corrupción, a diferencia de un sistema en el que la mayoría de las decisiones empresariales se toma con criterios de mercado y en función de responsabilidades privadas.

Sin embargo, existen indicios de que el proceso de privatizaciones en Perú estuvo signado en ciertos casos por irregularidades y, de forma más generalizada, por una fuerte corrupción en el uso de los recursos provenientes de la venta de las empresas. En agosto de 2001, un mes después de que Alejandro Toledo asumiera el gobierno, se constituyó una Comisión del Congreso para investigar los delitos económicos y financieros cometidos entre 1990 y 2001. Las conclusiones de esta Comisión sostienen que existe una contradicción entre los objetivos originales de las privatizaciones y sus resultados. En los casos analizados se encontraron diversos problemas, sobre todo en lo referido a la valorización de las empresas públicas y al pago efectuado por los operadores



privados. Además, las primeras privatizaciones se produjeron en un escenario de inestabilidad e hiperinflación, agravado por la presencia de grupos terroristas, lo que se utilizó como argumento para subvaluar algunas empresas.

### **Conclusiones**

Quince años después del inicio del proceso de privatización en Perú, la sensación de pérdida irreversible del control sobre las empresas del Estado prevalece sobre los beneficios obtenidos. Los resultados son ambivalentes. La ampliación de la cobertura de los servicios públicos y la modernización tecnológica en diversos sectores de la economía, así como los altos niveles de inversión que permitieron incrementar la producción en el sector minero, son algunos de los rasgos más notables de este proceso. Sin embargo, los indicios y la información disponibles permiten aseverar que no se han logrado todos los objetivos.

En líneas generales, el proceso estuvo caracterizado por su profundidad y por el acelerado ritmo de su ejecución. Ello dio lugar a que las privatizaciones no se realizaran en las mejores condiciones y que se produjeran frecuentes cambios, no solo de programación sino, incluso, de enfoque. Así, por ejemplo, no se tuvo en cuenta el rol de las empresas públicas en el quehacer económico y social del país, ni se definieron los alcances y los objetivos específicos del proceso en función de las particularidades de la economía peruana. La generación de recursos para cumplir las metas fiscales subordinó cualquier otra meta y constituyó su objetivo rector.

***En líneas generales,  
el proceso estuvo  
caracterizado por su  
profundidad y por  
el acelerado ritmo  
de su ejecución***

Uno de los efectos más notables del proceso de privatización, que coincidió con un periodo en el que se canalizaron importantes flujos de capitales hacia los países emergentes, consistió en que actuó como un decisivo catalizador de la inversión privada que sustentó el crecimiento económico de los 90. El estallido de la crisis del Sudeste asiático en 1997 marcó un punto de inflexión y dio inicio a un proceso de contracción del flujo de capitales. Hasta ese momento, el fácil acceso a abundantes recursos financieros había permitido que se modernizaran algunos sectores y que la aplicación de políticas de equilibrio macroeconómico y fiscal acabara con el proceso de hiperinflación. Pero estas reformas no tuvieron un impacto positivo en el aparato industrial local ni en el sector agropecuario. Debido a ello, los resultados en cuanto a la generación de empleo y de ingresos no han sido satisfactorios.

La privatización de las empresas públicas, uno de los elementos centrales del programa de reformas, también debía permitir trasladar al sector privado la iniciativa productiva y empresarial con el fin de fortalecer al Estado en aquellas áreas en las que había perdido presencia, como educación y salud. Sin embargo, la crisis profunda que padecen estas áreas constituye una muestra clara del incumplimiento de este objetivo.

El rol subsidiario del Estado no permitió retener algunas empresas públicas rentables. Este punto de vista fue muy cuestionado, especialmente luego del proceso de reestructuración al que fueron sometidas antes de ser privatizadas, lo que permitió que muchas revirtieran sus balances de pérdidas y empezaran a generar utilidades. También se cuestionaron las operaciones de venta fragmentada de empresas, como Petroperú y la Empresa Minera del Centro (Centromin-Perú). Se sostuvo que esta fragmentación respondía al interés selectivo de los compradores –que dejaba al Estado las unidades menos rentables–, en contra de la tendencia mundial a que las empresas mineras y petroleras se agrupen y se asocien vertical y horizontalmente para fortalecer la competitividad internacional y obtener una mayor capacidad de negociación.

La experiencia peruana y la de otros países de la región han demostrado que las privatizaciones no han generado un sistema de financiamiento público autosustentable en el tiempo, sino un paliativo de corto plazo que concluye tan pronto como finaliza la venta. Sin embargo, también es cierto que permitieron que el Estado dejara de destinar recursos a empresas que requerían ser modernizadas, además de generar ingresos y producir un relativo ahorro en el pago de intereses de la deuda externa.

El proceso de privatización ha determinado un cambio significativo en la composición de la deuda externa. La deuda privada ha tendido a aumentar como consecuencia de que las empresas contrajeron préstamos en el exterior para comprar los activos públicos. Esto significa que las nuevas inversiones no se basaron en recursos propios ya acumulados sino en créditos, lo cual fue posible por la importancia de los activos que adquirirían y la liquidez financiera prevaleciente en aquel momento. El problema es que, en un contexto recesivo, las empresas privatizadas podrían verse imposibilitadas de pagar los créditos contraídos y tendrían que recurrir al Estado.

Otra consecuencia importante del proceso de privatización es que impulsó una dinámica de concentración y centralización del capital, especialmente en

las empresas de servicios públicos. La transferencia de algunas de estas compañías a grupos económicos concentrados, independientemente de los aportes en términos de tecnología y modernización, hizo que el Estado cediera poder de decisión: algunas de estas empresas tienen una enorme influencia en la formación de precios locales y, por consiguiente, en la estructura de precios y rentabilidades relativas, lo cual puede afectar la competitividad de los restantes sectores de la economía. En determinadas circunstancias, esto podría restar autonomía a la política económica y debilitar la capacidad regulatoria del Estado.

La excesiva injerencia del Poder Ejecutivo en los entes reguladores es otra de las características de las privatizaciones en Perú. Los organismos creados para monitorear a las empresas privatizadas no tuvieron la independencia necesaria para llevar a cabo su misión con el alcance y la profundidad necesarios. Quince años después, es evidente que el mercado no constituye una garantía de calidad y precios, lo cual hace necesarias intervenciones correctivas del Estado.

La continuidad del proceso de privatización presenta actualmente serias dificultades de orden interno, que se expresan en el creciente rechazo de amplios sectores de la población. Se trata de una posición similar a la que prevalece en otros países latinoamericanos, en algunos de los cuales las manifestaciones sociales han llevado a suspender la venta de empresas públicas. Esta situación ha impedido relanzar el programa de privatizaciones que, vía concesiones, apuntaba a mejorar y desarrollar la infraestructura del país. El actual gobierno, presidido por Alan García, ha anunciado que apuntalará la modernización de las empresas públicas con una participación activa del sector privado. Así, el plan de gobierno elaborado por el APRA antes de las elecciones apunta a fortalecer Petroperú, Electroperú y la Empresa Nacional de Puertos (Enapu), entre otras compañías estatales, promoviendo la asociación con el capital privado nacional y extranjero. También buscará que las empresas públicas puedan emitir acciones y cotizarlas en la Bolsa de Valores de Lima. ☐

# ***¿Cómo moderar el péndulo boliviano? De las privatizaciones a la recuperación del Estado***

**Franz Xavier Barrios Suvelza**

*El proceso de privatización en Bolivia, envuelto en un ropaje de demagogia y falsas promesas, estuvo marcado por la falta de transparencia y los defectos de aplicación. El artículo sostiene que los errores más groseros podrían haberse evitado de haber existido un tribunal técnico, independiente y jerarquizado, capaz de identificar y corregir las principales deficiencias. Este poder, que no debería de ningún modo anular las decisiones políticas democráticamente adoptadas, podría funcionar hoy como un moderador responsable de las políticas de reestatización y recuperación del rol del Estado implementadas por el gobierno.*

## ***La privatización como opción de política pública***

En este artículo plantearé que la asonada privatizadora boliviana, iniciada a fines de los 80, trajo muchos problemas que podrían haberse evitado si el sistema político hubiera contado con algún mecanismo que hubiese permitido aplicar las políticas públicas de privatización sin que ellas se degradaran en sus procedimientos y en sus resultados.

Para comenzar, es cierto que la ola de privatizaciones vino muchas veces empaquetada como inducción foránea. Pero en varias ocasiones, más allá de estos estímulos externos, también se justificó –no sin razón– por una serie

---

**Franz Xavier Barrios Suvelza:** economista, Ph.D. por la Universidad Técnica de Berlín. Docente de la Maestría en Descentralización y Gestión Pública de la Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia.

**Palabras clave:** privatizaciones, capitalización, regulación, rol del Estado, Bolivia.

---

de desperfectos del empresarialismo estatal que tarde o temprano, más allá de las presiones del exterior, tenían que encararse. Justamente, cuando se la aplica como una herramienta para resolver los problemas derivados de la producción estatal directa de bienes y servicios, la privatización se revela como una política pública simple y llana, tan alternativa como cualquier otra.

En el caso boliviano, la privatización en su versión capitalizadora, implementada entre 1993 y 1997<sup>1</sup>, se presentó además como una propuesta explícita de campaña electoral. Fue, entonces, una política pública legitimada por una votación mayoritaria. Hasta aquí, las cosas bien. Sin embargo, una vez iniciado el proceso, comenzaron los problemas por dos causas distintas: la instrumentación de la privatización como demagogia pública y su implementación sin un sistema estatal independiente y técnico de contrapesos que la modulara o corrigiera, aunque esto de ningún modo implicara quitarle al gobierno la chance de aplicar su promesa electoral.

Quiero tocar primero el aspecto de la demagogia para retomar después la idea de la privatización como opción de política pública.

### ***La privatización como demagogia pública***

Un primer daño derivó de la hemorragia de argumentos triviales, a veces groseros, casi siempre artificiosos, con los que los políticos de turno –y, lo que es peor, los académicos del momento– justificaron las privatizaciones. La lista de lugares comunes puede llegar a la centena de ejemplos. Algunas muestras clásicas del caso boliviano sonaron más o menos así: «Ahora que las

---

1. En un primer momento, en 1985, el programa de ajuste estructural en Bolivia no propuso privatizaciones y se concentró en el control del gasto público, el cierre de empresas deficitarias, la liberación de precios y una clarificación del régimen impositivo, entre otras medidas. Después, ya en pleno periodo neoliberal, Jaime Paz Zamora impulsó un primer ciclo de privatizaciones, implementado durante uno de los gobiernos más famosos por su falta de transparencia y corrupción. El segundo ciclo se caracteriza por lo que llamaré «privatización capitalizadora». Se produjo durante el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, entre 1993 y 1997. Pero no solo la frivolidad y la falta de creatividad caracterizaron la privatización pazzamorista, pues debe añadirse el dato, más técnico, de que en aquella oportunidad se vendieron las empresas pequeñas y no monopólicas. El segundo ciclo, del llamado gonismo, fue un periodo innovador en cuanto a la técnica de privatización. Se vendieron empresas grandes, muchas veces monopólicas, aunque, como veremos, el proceso estuvo plagado de oscuridades. La decadencia comenzó y culminó con el gobierno de Hugo Banzer y su sucesor, Jorge Quiroga, quienes, a las graves deficiencias ya incubadas en el periodo previo sumaron su incompetencia, ya sea desmantelando lo que hizo el gobierno anterior, sin un norte claro más que el afán de diferenciación, ya sea agudizando la pignoración en beneficio del capital. Para una fuente actualizada sobre historia y procedimientos de la privatización capitalizadora en Bolivia, v. AAVV: *10 años de la capitalización. Luces y sombras*, Delegación Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización, La Paz, 2004.

instituciones de cooperación han decidido restringir sus créditos para el 'Estado productor', debemos privatizar YPFB<sup>2</sup> porque no tiene más recursos para la inversión». Otra justificación, más conmovedora, decía: «Debemos capitalizar YPFB, pues liberando recursos estatales destinados a la producción cabe la posibilidad de redireccionarlos hacia el gasto social». Las argumentaciones lindaban con la hipocresía<sup>3</sup>: «es 'el Estado' (¿?) el incompetente para lidiar con los mercados y la eficiencia en la provisión».

Mi convicción, a esta altura, es que estas arremetidas demagógicas son simplemente inherentes a esa suerte de irrenunciable estolidez que caracteriza a la clase política y a los entornos de expertos que encubren de tecnicismos sus decisiones. En ese momento se imaginó que era posible atacar a los operadores de la privatización desde el debate público, conminándolos a la sinceridad en torno de las medidas que estaban aplicando. Mi conclusión retrospectiva es que se debe renunciar a que muestren sus programas de gobierno con objetividad y franqueza.

Ciertamente, dismantelar intelectualmente esas premisas es algo loable y, sin dudas, una obligación moral de la reflexión social crítica. Pero es infructuoso, por más que se tenga la esperanza de conmover a quienes, por definición, no pueden obrar con la transparencia a la que uno aspira (o por lo menos no de forma automática). Por otro lado, los efectos y argumentos del debate técnico o crítico no suelen ser decisivos para reencauzar decisiones políticas agregadas. Esto no es otra cosa que la confirmación de una desconocida regla básica de la gestión pública alternativa: «No exprimirás de algo lo que no te va a dar». O, aplicado a nuestro tema: no le pidas a la privatización desarrollo económico, pero tampoco le pidas al político sinceridad en sus exposiciones.

Estamos ante aspectos sustantivos, relativos a cuestiones más complejas y generales, como aquellas categorías de lo democrático, la función estatal y la naturaleza de los políticos. ¿Cuántas veces hemos escuchado que los servidores públicos se «deben al bien común», que la democracia debería alimentar a las sociedades con dirigentes y elites técnicamente preclaras o bien intencionadas? Sin embargo, los políticos pueden, pero no deben –y, en realidad, es raro que lo hagan–, corresponder las ilusiones de contar con gobernantes

---

2. Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB) fue durante décadas la empresa estatal que manejó el sector hidrocarburífero boliviano.

3. Para un análisis de la hipocresía como instrumento de colocación de política pública, v. Nils Brunsson: «Ideas and Actions: Justification and Hypocrisy as Alternatives to Control» en *Research in the Sociology of Organizations* vol. 13, 1995.

reclutados de un arcano paraje donde reinan la verdad o la ciencia. Y entonces, como no sería realista exigirle al metabolismo democrático que produzca seres francos, es mejor coexistir con ellos sin pedirles más de lo posible: solo un mínimo tolerable de prebendas, una aceptable ejecución de política pública, cierto decoro.

Pero el Estado, afortunadamente, no está solo compuesto por esta utilísima dimensión político-democrática, sino también por otra que, si tenemos suerte, desplegará una variedad de reglas y conductas que son diametralmente distintas, pero complementarias. Si la privatización contuvo un núcleo evidente de política pública, pero fue imposible desarrollarla sin un ropaje demagógico, y si a esto sumamos la dificultad para extraerle al político de turno una exposición sincera de los hechos privatizadores, entonces cabe preguntarse cuáles son las opciones para contrapesar procesos de este tipo y evitar su degradación técnica, moral y social.

### ***La fatalidad de una privatización sin guardianes***

En primer lugar, hay que descartar la peregrina idea de una suerte de control social o de que sea el pueblo el que asuma la tarea de evitar la degradación de procesos como el de la privatización.

Al contrario, se debe reclamar un sistema lo más alejado posible del imperio del parecer popular y de la clase política gobernante. Paradojas de la vida: hay que alejarse del pueblo para protegerlo de una privatización potencialmente rapaz. Un rápido repaso del caso boliviano permite verificar

***Hay que descartar la peregrina idea de una suerte de control social o que sea el pueblo el que asuma la tarea de evitar la degradación de procesos como el de la privatización***

esta hipótesis. En los 90, cuando se efectuaron las privatizaciones por vía de la capitalización, la empresa estatal de petróleos fue colocada en el centro de un paquete de medidas tendientes a aflojar las normas de atracción de capitales hacia el sector hidrocarburífero. Muchos años después, creció el rumor de que las negociaciones con los capitalistas fueron desventajosas. Los aplicadores de la política de privatización arguyeron que se tildaba de entreguismo lo que en realidad era una inteligente técnica de atracción de capital.

Tal vez nunca se sepa qué pasó realmente y quién tuvo la razón. Pero hay que recordar un dato. En momentos en que las elites políticas tradicionales comenzaban a entrar en su fase de desmoronamiento final, una pequeña nota de

prensa publicada en un diario de circulación nacional señalaba que, una década después del comienzo de la gran ola capitalizadora, en vísperas de las renegociaciones para mejorar los contratos petroleros, se descubrió que en pleno proceso capitalizador un subsecretario de Estado había informado a su superior que se estaban declarando pozos petroleros viejos (o sea, donde el vilipendiado Estado empresario había invertido recursos) como si fueran nuevos. Las pérdidas para el Estado, debido al alivio impositivo que suponía lidiar con pozos nuevos, serían cuantiosas a medida que pasaran los años. Esa comunicación interna de un funcionario de menor rango nunca conmovió a nadie y solo reapareció diez años después, cuando un par de cientos de millones de dólares ya habían sido cedidos al capital transnacional.

De haber existido una instancia que permitiera atender la opinión que el funcionario de menor rango expuso sin éxito, pero de tal forma que el aplicador (en este caso, el gobierno de turno) no pudiera avanzar sin resolverla, los beneficios de la privatización habrían sido mucho mayores.

### ***Un tribunal de casación técnico***

La pregunta, entonces, sería: ¿es admisible que una medida democráticamente avalada pueda ser interrumpida u observada por un poder técnico carente de toda legitimidad política<sup>4</sup>? La respuesta es sí, claro, siempre y cuando la so-

***¿Es admisible que  
una medida  
democráticamente  
avalada pueda ser  
interrumpida u  
observada por un  
poder técnico carente  
de toda legitimidad  
política?***

***La respuesta es sí***

ciedad haya aceptado que el Estado no está permeado de pies a cabeza por sustancias solo políticas y democráticas, sino que también contiene ámbitos «blindables» frente a lo democrático y lo político. Si se acepta esta visión, se admitiría una versión ruda, pero probablemente imprescindible, de los pesos y contrapesos de poder dentro del Estado.

Ahora bien, en concreto, ¿cómo se lleva a la práctica semejante dispositivo? No parece haber otra salida –por lo menos para la idiosincrasia boliviana– que jerarquizar, dentro de la estructura de poderes estatales, a los emisores de opiniones de carácter técnico, de modo que sus acciones y sugerencias tengan más chances de imponerse, pues aquella que intentó el

---

4. Para una discusión sobre estos dilemas, cf. Alan Blinder: «Is Government Too Political?» en *Foreign Affairs* vol. 76 N<sup>o</sup> 6, 11-12/1997.



funcionario de bajo rango fue aplastada por un superior que no hizo otra cosa que cumplir el deber de ser leal al príncipe.

La segunda cuestión es delimitar con precisión dónde y hasta dónde puede actuar un dispositivo de esta naturaleza. Un mal diseño consistiría, por ejemplo, en que esta suerte de «tribunal de casación técnica» tuviera la capacidad de revertir completamente decisiones políticas. En ese caso, acabaríamos sojuzgados por una tecnocracia de guardianes filósofos, lo que a la larga extinguiría la misma política. Para aclararlo otra vez: hemos dicho que no tiene sentido exigirle a la clase política lo que no puede dar (franqueza a cualquier precio), hemos aceptado pacíficamente que la hipocresía es natural al metabolismo político y a la misma reproducción de la gestión pública, pero esto no significa prescindir de la clase política.

Parece entonces claro que este tribunal no debería oponerse a decisiones de política pública deseadas y votadas. Lo único que podría hacer es suspender aquellos aspectos en los que lo técnico sea verificablemente preponderante. Si llevamos estas ideas a la historia reciente boliviana, concluimos que, sin afectar las legítimas decisiones de privatización, este tribunal debió haber podido impugnar aquellas medidas que, desde un punto de vista técnico, podrían generar daños al Estado. Para el clamor popular antiprivatizador, un tribunal con estas funciones acotadas puede ser decepcionante, pues no hubiera podido intervenir en la política pública privatizadora propiamente dicha. Sin embargo, habría podido suspender, siguiendo un procedimiento de escucha y defensa de partes, todo aquello que se consideraba dañino desde esa acotada visión técnica.

El tercer asunto por resolver es quién habría tenido que activar este tribunal, en caso de que hubiera existido. Pues bien, aquí introducimos un nuevo recaudo para impedir que una instancia de este tipo acabe desplazando el ámbito decisional político-democrático en favor de una suerte de gobierno de tecnócratas. Parece plausible que un organismo de esta naturaleza debiera carecer de un poder de autoactivación amplio y que tendría que estar conectado con el subsistema político-democrático. Volvamos a los años dorados, desde la perspectiva de los defensores del neoliberalismo, de la privatización capitalizadora. En esos días, no hubo forma terrícola imaginable capaz siquiera de intentar escudriñar el proceso, y ni hablar de procurar pararlo, aunque fuera por razones técnicas. El oscurantismo fue tal que solo muchos años después se pudo tener acceso a la información de ese bazar monumental de venta de activos estatales. Pero ¿y el control parlamentario? Éste se apoltronó, leal y

subordinado al príncipe de turno, sustentado en mayorías artísticamente suturadas con prebendas y de una venalidad cocida a fuego lento en el periodo de Jaime Paz Zamora, que se divirtió con una privatización de opereta entre 1989 y 1993. En otras palabras, la oposición política tuvo que haber tenido la oportunidad de objetar algo del proceso privatizador. Pero es posible que la oposición impugne no por patriotismo sino para impulsar su retorno al poder, y luego reproducir lo que el gobierno anterior acaba de hacer o, incluso, para hacerlo peor: el dictador Banzer y su delfín sucesor acabaron degradando la capitalización gonista de la forma más asombrosa. Así, la opción de recurrir a una instancia técnica que filtre lo interesado de una demanda, apelando solo a lo que constituye una genuina impugnación de orden técnico, podría haber evitado mucho daño económico al Estado boliviano. La inversión extranjera habría llegado, pero no al costo que lo hizo.

La admisión de una demanda en este extraño tribunal, ciertamente, no solo tendría que descartar aquellas solicitudes extratécnicas. También debería eludir aquellas que, por una cuestión de jurisdicción, resultan más ingenuas pero igual de intratables. «Que el tribunal diga si la privatización, por ser imposición del Imperio, no merece ser suspendida.» La respuesta de los jueces en este caso no podría ser otra que «La admisión de la demanda es denegada»... por ser algo metafísica. Volviendo al caso que expuse arriba, el reclamo pudo haber sido: «Que el Tribunal diga si la clasificación de un pozo petrolero viejo como si fuera nuevo no contraviene constataciones geomensuradas y que, por lo tanto, el inversor deberá cumplir con el régimen impositivo válido para aquellos campos en los que el Estado invirtió recursos, descartándose cualquier rebaja tributaria pertinente solo para pozos comprobadamente nuevos... Firma: Una minoría parlamentaria». En este caso, los jueces habrían aceptado la demanda e instruido al príncipe capitalizador a corregir el despropósito: no que deje de privatizar, pero que lo haga lo menos mal posible. Antes de retomar la idea de la privatización como política pública, vale la pena referir un instante lo extraño de este poder de casación técnica.

### ***La ocurrencia de Sun Yat-sen***

La idea de un tribunal de casación de corte jurisdiccional para recursos específicamente técnicos de gestión estatal se vincula al tema de concebir poderes jerárquicos de control independiente, tan elevados y diferenciados como los de la tríada clásica compuesta por el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

El clasicismo politológico seguramente se enfadará ante la idea de una suerte de poder «especial» de la misma jerarquía que los tres baluartes, universalmente aceptados, de la división horizontal del poder estatal<sup>5</sup>.

Pero no es una idea nueva. El político chino de inicios del siglo XX Sun Yat-sen<sup>6</sup> escribió algunas refrescantes líneas proponiendo fundir la tradición occidental de la tríada mencionada con la más milenaria tradición china de poderes de control independientes de igual rango. Como uno rápidamente se imaginará, Mao contrapuso a esta idea un modelo que, de tener más de tres pilares, se limitó a un solo ladrillo: el partido de vanguardia del proletariado en alianza con el campesinado. Hoy, en Bolivia, ha surgido una nueva variante, defendida por ciertos teóricos del partido en el poder: someter la tríada de poderes clásicos al supremo control del pueblo/actores sociales/pueblos indígenas. Si esta propuesta avanza, no hay dudas de que se debilitará, con la misma fuerza que el neoliberalismo, la posibilidad de implementar una política pública convenientemente controlada.

*El clasicismo politológico seguramente se enfadará ante la idea de una suerte de poder «especial» de la misma jerarquía que los tres baluartes, universalmente aceptados, de la división horizontal del poder estatal*

### ***Vuelta al principio: la privatización como opción de política pública***

Las tareas de un poder técnico de esta jerarquía no solo se expresarían en el mecanismo de apelación ya esbozado. También podrían plantearse para impugnar alteraciones de procedimiento. Por ejemplo, la modificación «de medianoche» de los términos de adjudicación para una de las empresas a capitalizar, que hoy constituye uno de los fracasos más grandes de todo el proceso de privatización: la compañía estatal de aeronavegación.

Así, debido a su relevancia para procesos de privatización, podrían mencionarse ciertas tareas adicionales que este poder jerárquico debería cumplir. En

---

5. El Tribunal Federal de Cuentas (TFC) alemán ha generado un largo debate sobre su estatus constitucional. ¿Se trata de un organismo perteneciente a alguno de los tres poderes clásicos del Estado? La tendencia de la doctrina alemana concuerda en resistirse a un forzado intento por tratar de incluirlo en uno de estos poderes, pues parece tratarse de un fenómeno que rompe ese esquema (Cf. Kyrill A. Schwarz: *Das Bonner Grundgesetz*, 4te Auflage, Vahlen, 2001, p. 2107). La idea del TFC como expresión de un cuarto poder no está ausente, aunque se muestra como una interpretación extrema. Otras interpretaciones lo han concebido como parte del Ejecutivo, luego del Legislativo, del Judicial, como órgano *sui generis* no sometido a nadie y, finalmente, como cuarto poder. (Más en K. Stern: *Das Staatsrecht der BRD*, Band II, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1980, p. 444.)

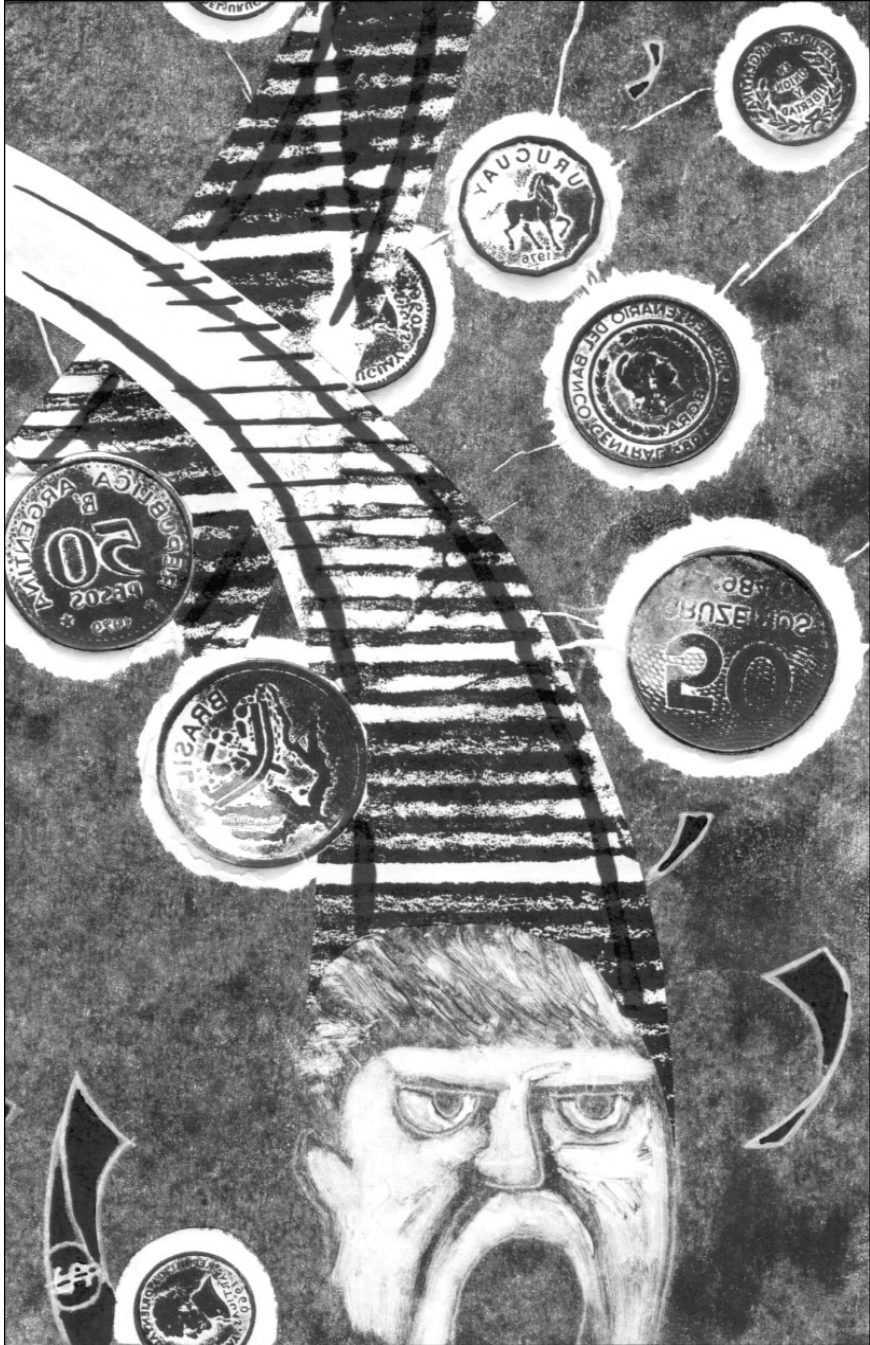
6. Ver Sun Yat-sen: *The Three Principles of the People*, The Commercial Press, Shanghai, 1928.

primer término, la imposición de la transparencia, ya que en Bolivia el hermetismo fue intolerable. Y no pienso en la ciudadanía como destinatario único de este tipo de información, que por lo demás llegaba atosigada de *jingles* propagandísticos, sino más bien en instancias de control independiente intraestatal o en instancias de fiscalización de orden político, como por ejemplo una comisión del Congreso. Además de informar de manera regulada y efectiva a la opinión pública, este poder tendría que implementar certificaciones del proceso privatizador en torno de tres cuestiones: el control *ex ante* y *ex post* de la objetividad de los avalúos, el monitoreo del cumplimiento de las promesas de expansión y la evaluación del impacto.

En cuanto al primer punto, la objetividad de las valuaciones, es evidente que deben provenir de una instancia independiente. Luego de que en Bolivia concluyera el segundo ciclo de privatizaciones, se presentó como gran victoria el hecho de haber obtenido dobles, triples o incluso mayores ratios del precio final frente al valor en los libros. Pero es obvio que esa buena noticia depende de cuán serias hayan sido las valuaciones de base. Es un trabajo generalmente delicado, complejo, que muchas veces hacen empresas extranjeras especializadas. Las certificaciones acerca de la evaluación inicial deberían acompañar el proceso sin que esto signifique que deban necesariamente salir a la luz pública de forma inmediata.

En cuanto al monitoreo de los compromisos asumidos por las empresas privatizadas, la cuestión fue crucial en el caso boliviano dado el innovador esquema utilizado, la capitalización, que en lugar de incrementar las arcas del tesoro nacional con los ingresos provenientes de las ventas, obligaba a que el inversionista destinara esos fondos a incrementar el capital de la compañía privatizada, lo que generaba una expansión de su base material. Ahora bien, para que esta idea novedosa cumpliera su cometido era imprescindible, entre otras cosas, que alguien certificara que esa inversión no acabaría financiada con ingresos corrientes de las empresas capitalizadas y que no se produjera un incremento del capital físico con precios sobrevaluados mediante la compra de insumos al mismo *holding* capitalizador.

Finalmente, el último posible aporte de este poder técnico consistiría en una evaluación final, ya que el control estatal una vez cerrado el ciclo de privatización capitalizadora solo podría concretarse a través de las instancias correspondientes de regulación sectorial. Así, el tribunal técnico se despediría con un reporte que, luego de una maduración razonable de tiempo que variaría en función del sector privatizado y de las condiciones concretas de los acuerdos, se



traduciría en una evaluación objetiva del impacto del proceso privatizador en torno de ciertas variables sensibles: empleo, tecnología, déficit fiscal, estructura de mercado, tarifas, coberturas, eficiencia en la provisión, encadenamientos económicos, economía regional e inversión extranjera directa. Una vez más, nos encontramos en el ámbito de las políticas públicas, solo que en este caso serían evaluables de oficio por esta instancia técnica independiente.

Como ya se habrá advertido, uno de los grandes errores del proceso de privatización fue la aplicación del evangelio de aquellos días acerca del paso de Estado productor a Estado regulador. No voy a detenerme en la duda profunda sobre el exceso ideológico que significa comprimir al Estado productor hasta reducirlo a la nada. Simplemente diré que, desde una perspectiva pragmática, el Estado productor a veces es irrenunciable. El error deriva del hecho de haber creído ese chiste de la *doxa* neoliberal de un Estado regulador como algo capaz de ofrecer un Estado completo. La regulación sectorial no solo es importante, sino que está íntimamente emparentada, en su metabolismo decisional, con las operaciones y los códigos de actuación (que serán técnicos e independientes) del poder de casación que acabo de delinear.

En Bolivia, los neoliberales creyeron en aquella diapositiva de Power Point de los técnicos neoclásicos que mostraba cómo el Estado regulador debía reemplazar al Estado productor. El resultado concreto fue una proliferación indiscriminada de entes reguladores que, con los años, solo han dejado, salvo algunas destacables excepciones, una estructura de duplicaciones de supervisión, oficinas que juegan a ser ministerios paralelos, planillas frondosas de reguladores y, lo que es peor, una mayoría de organismos impotentes o incapaces de poner en orden al capital oligopólico, las tarifas, la calidad de provisión y el respeto a los acuerdos. Tropezamos aquí con un efecto pernicioso hasta el momento descuidado: el desprestigio fatal de la idea regulatoria en el ideario popular, que ahora, como dijimos, se querrá sustituir por supervisores ministeriales, lo cual rompe la idea de independencia; o, aún peor, se pretenderá reponerla como un supremo poder de control social desde el pueblo.

Entonces, tanto o más decisivo que una red competente de organismos de control sectoriales sería un Estado que fuera mucho más allá de su rol de regulador, que se involucrara en la dinámica misma del proceso como un fiscalizador independiente no de fallas de mercado, sino de las torpezas políticas de aplicación que, desde un punto de vista técnico, se cometieran durante el proceso. Esto implica que no se limitara a taparse los ojos durante



los tres o cuatro años que duren las andanzas privatizadoras embadurnadas de ideologismos y defectos, sino a certificar cada paso a lo largo de su aplicación.

### ***El cambio social contemporáneo en la Bolivia poscapitalización***

La decisión de privatizar por vía de la capitalización, en un segundo ciclo de la venta de empresas públicas en Bolivia, no fue solo fruto de la constatación de los errores de la gestión directa estatal. También jugó un rol determinante la destrucción sostenida que se hizo de las empresas públicas: se las sometió a una lógica de desmantelamiento moral (corrupción) y material implacable y se les quitaron sus excedentes, de modo que quedaron impotentes para reproducir de manera ampliada su capital y, al verse imposibilitadas de contraer deudas, fueron cínicamente sentenciadas al traspaso al sector privado. En Bolivia, por lo tanto, es válida la sentencia de que la privatización fue también una medida para resolver los autodaños de un Estado dirigido por elites indecentes e incompetentes.

***La decisión de privatizar por vía de la capitalización, en un segundo ciclo de la venta de empresas públicas en Bolivia, no fue solo fruto de la constatación de los errores de la gestión directa estatal. También jugó un rol determinante la destrucción sostenida que se hizo de las empresas públicas***

La capitalización aplicada entre 1993 y 1997 fue una variante innovadora de privatización. Consistió en ampliar el capital empresarial en una proporción equivalente al precio de la empresa en venta (en vez de acumular pagos en el tesoro nacional). Esto permitió desmantelar el Estado empresario defectuoso en varios tramos y, al mismo tiempo, conectar esta dinámica a una fórmula de ciudadanía de los beneficios. Pero vimos también el costado negativo: la reversión parcial de su parte más controvertida (la capitalización vinculada al sector hidrocarbúfero); el desmoronamiento generalizado del sistema de regulación sectorial; la profunda inestabilidad de pago del Bonosol<sup>7</sup>; el vergonzoso desenlace del caso aeronáutico y las dudas sobre la calidad y el cumplimiento de las metas acordadas en el sector de telecomunicaciones. Estas noticias, más bien desalentadoras, no pretenden desconocer ciertos

---

7. Bonosol es el nombre del beneficio que recibieron los bolivianos de la tercera edad como distribución de los ingresos derivados de la capitalización.

efectos notables que, pese a todo, tuvo la capitalización: más inversión, nuevos y mejores índices de provisión en varios tramos de los sectores privatizados y cierta capacidad de rebalse de los beneficios a algunos segmentos vulnerables de la población.

A la hora de formular un balance, además del contraste entre promesas y hechos concretos, es necesario tener en cuenta la postergación que su defectuosa aplicación supone si se quiere avanzar en un esfuerzo estratégico por forjar una cultura social que acepte con más sosiego medidas privatizadoras de buena calidad. En ese sentido, el segundo ciclo de privatización fue superado por la dinámica de los hechos sociales y constituye, con o sin razón, una de las justificaciones más comunes para explicar la transformación epocal que hoy vive Bolivia. Lo que el recuerdo de un pasado colonial es a la argumentación indigenista radical del gobierno actual, la capitalización lo es a la vertiente más clasista de reposición del Estado en el futuro boliviano.

En diciembre de 2005, los bolivianos eligieron contundentemente a un candidato decidido a reponer el papel del Estado en la economía. Es muy difícil pretender desvincular este cambio del sabor que dejaron 20 años de un neoliberalismo privatizador que, si bien fue capaz de introducir componentes rescatables de manejo estatal, tuvo enormes deficiencias en su flanco privatizador. Así, los innegables réditos de racionalización estatal que podrían haber generado privatizaciones convenientemente diseñadas y aplicadas se desvanecen conforme pasan los años y se abren los archivos. Pero si no aprendemos las lecciones del pasado, la expansión del aparato estatal por obra de innumerables prótesis intervencionistas de mala calidad y muchas veces de discutible impacto simplemente abonará el camino para que alguien, tarde o temprano, vuelva a traumatizar a la sociedad con reducciones drásticas de esta nueva jungla de entidades estatales. Y todo en nombre de la igualdad.

En rigor, el sistema de control técnico que he procurado definir debería poder usarse ahora para modular el péndulo estatizador que se viene. El desafío, desde el punto de vista psicológico, es descomunal. Uno de los resultados más graves de la privatización capitalizadora de los 90 es su perverso efecto anímico y cultural, que ha hecho que la opinión pública rechace la hipótesis de que se puede cuidar el interés colectivo desde un enfoque técnico: en otras palabras, un fracaso del sistema regulatorio en general. Del mismo modo, no hay espacio para plantear que la privatización podría ser un recurso posible de corrección de lo que ya no funciona en el Estado empresario, o que es posible hacer negocios con el capital extranjero sin que la relación sea



expoliatoria. En síntesis, corremos el riesgo de pasar de los prejuicios infantiles neoliberales a los prejuicios, también infantiles, de signo opuesto.

Para concluir, queda la impresión de que, a la luz de la experiencia boliviana de capitalización, la izquierda no enfrenta solo el desafío de reponer la dignidad de la función pública en beneficio de los sectores más vulnerables de la sociedad. Si la privatización agravó la situación de estos estratos sociales, a la izquierda, más que a cualquier otra corriente política, le corresponde asumir la reparación. Y como será una reparación apoyada por el pueblo, no hay dudas de que será impecablemente democrática. Pero asumir dichas tareas es algo obvio y consabido para la izquierda. No radica aquí el arte de una nueva izquierda continental, sino en aquello que la izquierda siempre desdeñó y que la derecha enarboló, muchas veces con la más notoria hipocresía. Me refiero a generar un blindaje, dentro del Estado, de aquellos sectores cuyo funcionamiento depende de que no se sometan ni al pueblo ni al político, y que sirvan a intereses colectivos, de muy largo plazo y cuyas decisiones se tomen de forma independiente y técnica. Desde mi punto de vista, cultivar y desarrollar este aspecto del Estado que nada tiene ya de democrático –sin por ello impedir que el Estado como un todo cobije una dimensión democrática estable– será decisivo. Jerarquizar un poder de este tipo es, para Bolivia, la mejor forma de salvar y consolidar esos ámbitos apolíticos y ademocráticos que todo Estado serio debería contener<sup>8</sup>.

No es, por lo tanto, una izquierda democrática lo que debe pedirse hoy; de eso se encargará el gen natural de toda izquierda, incluso hasta extremos desproporcionados, como sucede hoy en Bolivia, donde el actual gobierno se declara como ejercido desde los actores sociales y las masas populares sin intermediarios. El arte de la reforma radica en una izquierda que defienda el estado de derecho y apueste por lo técnico e independiente dentro del Estado. Si no se logra este objetivo, es improbable que la política de reestatización iniciada por el presidente Evo Morales cumpla su cometido. Y, aún menos seguro, que la sociedad aprenda a procesar sosegadamente las opciones de política pública, de modo que una privatización convenientemente aplicada pueda ser aceptada de modo pacífico como una forma más de avanzar en el desarrollo social. ☐

---

8. Para una recopilación de más de diez países y una fundamentación más detallada para el caso francés sobre el tema de las «autoridades administrativas independientes», v. P. Gélard: *Rapport sur les autorités administratives indépendantes*, Office Parlementaire d'Évaluation de la Législation, París, 2006.

# ***Entidades de defesa do consumidor de olho nos serviços privatizados***

**Maria Inês Dolci**

**Maria Inês Dolci:** advogada, formada pela USP é especializada em direito empresarial pela Universidade de Miami (EUA). Atua há quase 20 anos na área de direitos do consumidor. Autora de várias obras na área de defesa do consumidor, já participou de projetos do Banco Mundial e é coordenadora do departamento jurídico da Pro Teste, a Associação Brasileira de Defesa do Consumidor. Escreve a cada 15 dias na página no caderno Cotidiano da *Folha*..

**Palavras-chave:** privatizações, regulação, defesa do consumidor, Brasil.

As privatizações foram positivas ou maléficas para os brasileiros? A telefonia privada, por exemplo, é melhor ou pior do que aquela prestada por empresas como Telesp, CRT, Telerj? Quem ganhou e quem perdeu com essas privatizações? Os consumidores tiveram avanços?

São muitas perguntas que voltaram à tona, na forma de farsa, nas recentes eleições presidenciais no País. Acossada por uma sucessão de escândalos, inclusive ao final do primeiro turno eleitoral, a candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva recebeu uma diretriz clara dos marqueteiros: bater nas privatizações, colando no candidato rival o rótulo de «privatista». A história se repetiu nas disputas para governador, aviltando um debate que poderia ser muito vantajoso para os brasileiros.

É impossível, na minha avaliação, afirmar que as privatizações das teles, e das empresas concessionárias de energia elétrica, de água, da mineradora Vale do Rio Doce, das siderúrgicas como a CSN, tenham sido somente positivas ou negativas.

Vejamos o caso dos telefones. Antes, a conta telefônica era bem mais acessível. Ponto para as estatais. Mas um telefone fixo era um ativo, um bem que devia ser citado na declaração do Imposto de Renda. Esperavam-se três, quatro, cinco anos à espera da

instalação de um telefone. Ou se recorria ao mercado paralelo, pagando o equivalente a mil dólares ou mais, para ter um telefone imediatamente.

Havia o caso de empresas que postergavam sua instalação ou planos de ampliação, pois não havia linhas telefônicas disponíveis em determinados pólos econômicos do Brasil. Ponto para as privatizações.

Na verdade, a idéia de criar agências reguladoras para telefonia, energia elétrica, petróleo, era muito boa. Mas não conseguiu, na prática, o equilíbrio desejado. Ora as agências reguladoras pendem para os interesses do grande capital internacional que está por trás e à frente das empresas de interesse público hoje privatizadas, ora sofre com ingerências do governo de plantão.

O caso dos celulares desempata o jogo para as teles privadas. Havia cerca de cinco milhões de celulares em 1998. Hoje, são cerca de 100 milhões. Na telefonia fixa, contudo, o monopólio público foi substituído pelo monopólio privado, a cargo de três empresas: Telefônica, Telemar e Brasil Telecom. Não foi encontrada uma fórmula para quebrar esse cartel, em benefício do consumidor.

Uma das dificuldades que enxergo, para um mercado mais disputado, é o lento crescimento econômico do Brasil nos últimos 12 anos (oito do governo Fernando Henrique Cardoso; quatro do reeleito Luiz Inácio Lula da Silva). Considerando-se somente os últimos 10 anos, o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil cresceu 30%, para 50% no México, 100% na Índia, 55% na Rússia, 160% na China. A classe média, que move todas as economias do mundo, passou de 20% da população brasileira em 1996, para 21%, um píffio crescimento de 5%.

É evidente que as entidades de defesa do consumidor, tanto públicas quanto privadas, têm pressionado teles e concessionárias de energia elétrica, principalmente, para que melhorem o atendimento ao consumidor. A batalha tem sido árdua, pois, admito, o Judiciário costuma dar ganho de causa às empresas, em detrimento dos usuários.

Juntas ou individualmente, nossas entidades movem ações judiciais, participam de comissões no Congresso Nacional, nas Assembléias Legislativas, de audiências públicas e consultas públicas promovidas pelas agências reguladoras e divulgam, via mídia, informações e recomendações para os consumidores. Mas, ainda assim, quem tenta cancelar, por exemplo, um serviço de acesso à Internet por banda larga,

prestado também pelas teles, deve ter uma paciência de Jó, pois é deixado minutos, horas, pendurado ao telefone, sem resposta.

Essas empresas lideram, anualmente, os rankings de reclamações de consumidores, divulgados por entidades como o Procon (público) e pelos próprios jornais diários das grandes cidades. Normalmente, desprezam as reclamações de seus clientes, de uma forma que não ocorre em seus países de origem. Sem contar que a universalização da telefonia pública não se concretizou nas áreas longínquas do País.

Seria simplista, contudo, imaginar que as estatais prestassem um serviço melhor. Com o dinheiro de nossos impostos, esmeravam-se muito mais nos benefícios trabalhistas e nas benesses de seus diretores, do que na qualidade do serviço que prestavam.

Sofriam também com a ingerência política, a influência dos políticos que apoiavam esse ou aquele governo, e do desvio de recursos para cobrir déficits públicos, em lugar de ser utilizados para modernizar telefones e serviço de energia elétrica.

Não é possível negar que as empresas privadas têm muito menos sensibilidade social para com as famílias de baixa renda, do que as antigas estatais. Há mais de três anos tenta-se estabelecer critérios mais claros, amplos e justos na definição dos beneficiados pela tarifa social no serviço de fornecimento de energia elétrica. Propostas de entidades como o Procon, Pro Teste, Ordem dos Advogados do Brasil, do Estado de São Paulo, Sindicato dos Engenheiros de São Paulo, Ilumina e Instituto Polis para garantir às famílias mais pobres o acesso à tarifa social no serviço de fornecimento de energia elétrica foram vitoriosas na Justiça, mas, até agora, não foram cumpridas pelas empresas, respaldadas pela Aneel – Agência reguladora desse segmento. Desde abril de 2006, a ação civil pública recebeu uma sentença favorável, da 14ª Vara da Justiça Federal de Brasília, mas ainda não foi cumprida.

Um problema específico de ser a empresa privada ou pública? Não, um abuso decorrente da leniência das instituições, das autoridades, do chamado poder público, que ocorreria fosse a empresa estatal ou não.

Também nos incomodou muito a forma como as empresas públicas foram leiloadas, com forte e generoso aporte de capital do Bndes, banco de cunho social dos brasileiros. Por que financiar uma empresa estrangeira para comprar uma estatal que pertencia ao povo, questionam os inimigos das privatizações.

Na verdade, procede a crítica ao financiamento, mas chamar as antigas estatais de empresas do povo é um sofisma e tanto. Essas empresas eram geridas como se fossem do governo, e não públicas, e sua orientação era mais voltada para os funcionários do que para os usuários. Seus lucros eram pequenos –ou até davam prejuízo– para um maciço investimento público, via impostos e tarifas.

Quase todas, por exemplo, tinham excelentes fundos de pensão para seus funcionários, com nível de primeiríssimo mundo, bancados por milhões de pobres e remediados.

A impressão que tenho, então, é que o consumidor era espoliado e desrespeitado antes –porque pagava caríssimo, indiretamente, por serviços de má qualidade, que, freqüentemente, não eram entregues (telefone fixo). E que hoje é igualmente espoliado e desrespeitado por corporações internacionais que prestam serviços de má qualidade, caros, e que dificultam, ao máximo, o contato dos consumidores para reclamar, denunciar, solicitar o cancelamento de um contrato de prestação de serviço.

Uma das ações que devemos incentivar, cada vez mais, como entidades de defesa do consumidor, é o estabelecimento de ouvidorias externas em todas as teles e concessionárias de energia. Ou que funcionem efetivamente, nas empresas que já existem.

Também temos que nos aproximar mais das agências reguladoras, fiscalizar sua atuação, pressioná-las e ao governo federal, para que cumpram seus papéis. Enfrentamos, aqui no Brasil, desde outubro até a data em que redigimos esse texto (terceira semana de dezembro), um verdadeiro caos no transporte aéreo, com filas nos aeroportos, insegurança dos passageiros, perda de compromissos, danos aos negócios e ao turismo.

À frente desse segmento está a Anac, agência cuja atuação tem sido lastimável, inclusive na presteza de reconhecer a crise. Tanto que o governo federal levou mais de dois meses para «descobrir» que deveria criar um comitê de crise, algo que qualquer empresa de porte médio sabe, atualmente, ser urgente.

Tudo fica mais grave porque as privatizações, para vencer uma forte resistência interna, foram vendidas como panacéia à má qualidade e aos custos dos serviços públicos. E o tiro saiu pela culatra.

Como há uma deterioração generalizada na qualidade de todos os serviços de interesse público no Brasil –sejam prestados ou não por empresas privadas– os cidadãos têm a impressão de que foram as privatizações as responsáveis únicas por essa situação.

Acontece que o Sistema Único de Saúde (SUS) é totalmente público. O saneamento básico não experimentou forte privatização. E vão de mal a pior. As rodovias federais não-pedagiadas estão às moscas.

É triste concluir isso, mas percebe-se que empresas públicas e privadas, com raras exceções, atendem muito mal os consumidores brasileiros. Principalmente se pertencer às classes sociais C, D e E, de menor poder aquisitivo, em um país no qual os baixos salários são uma das características mais perversas.

O que fazemos, nós, para ajudar os consumidores, além de recorrer à Justiça, pressionar políticos e apontar os direitos desrespeitados nos meios de comunicação?

Defendemos uma pauta mínima de ações, para que os serviços melhorem, com tarifas menos salgadas. Primeiramente, é fundamental reorganizar as agências reguladoras, dotá-las de independência financeira e de autonomia administrativa, sem injunções políticas.

- Elas devem ser fiscalizadas pela sociedade, e não pelos governos.
- Os contratos firmados com empresas de telefonia e de energia elétrica devem ser revistos, mais bem discutidos com todos os segmentos interessados, pois desequilibram, absurdamente, a balança em prol das empresas;
- As metas sociais – como a inclusão digital para a população de baixa renda – devem ser cobradas com rigor, com a fixação (e cobrança!) de pesadas multas para os que não as cumprirem;
- Os estatutos das agências reguladoras devem ser modificados e prever, explicitamente, que seus cargos só poderão ser ocupados por especialistas nas áreas em que atuam, sem indicação político-partidária;
- Todas as empresas que prestam serviços de interesse público devem ter ouvidoria externa, acessível aos usuários, bem como endereços físico e virtual, além de telefone, para atendimento de queixas e reclamações;
- Cada reajuste de tarifas deve ser comunicado com pelo menos 30 dias de antecedência, com abertura das planilhas de preços para os meios de comunicação;

- Os usuários devem participar de todos os conselhos não-sigilosos dessas empresas, para expor a visão dos que utilizam (e pagam) esses serviços;
- Essas empresas devem publicar, além do balanço financeiro, um balanço social (ações de responsabilidade social), e um relatório sobre o cumprimento de metas estabelecidas conjuntamente ao poder público de sua área de abrangência;
- Sempre que os serviços forem cancelados temporariamente, por problema técnico (cortes de água, luz acesso à Internet por banda larga) o consumidor deve ser compensado com o dobro do tempo em que ficou sem o serviço, na forma de desconto na próxima conta mensal.

Os governos, obviamente, terão de fiscalizar cada vez mais a qualidade dos serviços, para, eventualmente, não permitir reajustes de tarifas, quando houver abusos e não cumprimento do que está previsto nos contratos. Lastimavelmente a telefonia celular ocupa oito lugares numa lista de dez empresas mais reclamadas nos órgãos de defesa do consumidor no Brasil todo. E não se vê a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) se mexer para mudar esse panorama. Operadoras e fabricantes de telefones celulares lideram as reclamações fundamentadas no ranking divulgado pelo Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, do Ministério da Justiça, referente ao primeiro semestre de 2006. Má prestação de serviço, cobranças indevidas e defeitos nos aparelhos são os principais problemas que atazanam a vida dos consumidores.

Maior fiscalização e cobrança a essas empresas não afugentariam eventuais investidores nacionais ou estrangeiros nos serviços essenciais. Isso ocorre muito mais pela baixa perspectiva de crescimento econômico e de renda, o que reduz as expectativas de retorno do capital investido.

Um exemplo bem claro disso é a distorção do uso do telefone com cartão, o chamado pré-pago. Milhões de brasileiros adquirem esses telefones para receberem chamadas, abastecendo seus aparelhos com pouquíssimos créditos, somente o suficiente para que não fiquem sem sinal. Já as empresas tentam limitar o tempo de validade de tais créditos, obrigando o consumidor a gastá-los.

À medida que a renda aumenta, há a opção óbvia por planos mais caros, com mais serviços, envio de torpedos (mensagens), câmeras fotográficas, filmadoras, MP3. Nem é preciso dizer que são esses planos pós-pagos que dão lucro às operadoras. Porém, também não é preciso ser um gênio para adivinhar que há muito mais

habitantes com baixa renda do que com condições para optar por planos mais completos.

Um tema sensível, difícil, mas fundamental, é como utilizar serviços públicos para reduzir a monumental desigualdade social do Brasil? Um país-continente, com 8,5 milhões de quilômetros quadrados, mais de 5.500 municípios e 180 milhões de habitantes, 26 Estados, tem cidade localizadas em locais quase inacessíveis, com condições sócio-econômicas que não atrairão investimentos privados.

Como levar até esses povoados bons serviços de telefonia fixa, celulares e iluminação nos lares, comércio e nas ruas? Somente se os governos utilizarem seu poder de fogo para exigir isso, claramente, nos contratos de concessão. A voracidade dos impostos cobrados sobre esses serviços poderia ser amenizada em função de indicadores positivos de qualidade, sob controle da sociedade.

Quem tiver menos reclamações em um ano em relação ao anterior, com melhores notas da comunidade aos seus serviços, receberia algum bônus de redução de impostos, como prêmio. E, em caso de regressão ou insuficiência na qualidade dos serviços, multas progressivamente mais pesadas, chegando, em casos extremos, à cassação da concessão.

### **Desafio**

As privatizações não foram somente polêmicas para consumidores, políticos e empresários. Também têm desafiado as entidades de defesa de consumidor a aperfeiçoar seus processos de acompanhamento de tarifas, de qualidade de serviços e até do simples atendimento dos consumidores, com posterior proposição de ações judiciais, quando convenientes e justificadas.

Somos, muitas vezes, o último recurso de desempregados que tiveram a luz ou o telefone cortado ao primeiro mês de atraso, após anos de pagamento em dia. Ou de favelados que podem perder a tarifa social de energia elétrica, por modificação marota (para dizer o mínimo!) no limite de consumo em que se enquadram. Muitas vezes, o consumo máximo permitido para que os mais pobres tenham direito a uma tarifa social de energia elétrica não permite que uma geladeira funcionem diariamente, ou que haja iluminação em todas as peças da casa.

Insistimos que as empresas privatizadas só conseguem levar adiante seus pleitos para ter mais lucro com menos serviços porque há o beneplácito das autoridades



em todos os níveis e poderes. E que isso também se verificava no Brasil estatizado, um cacete que ficou das antigas capitanias hereditárias, feudos divididos entre beneficiados pela metrópole portuguesa. Esse conceito, de que o bem público é do governo, e não do cidadão, provoca distorções terríveis quando o governo controlava e prestava todos os serviços de interesse público. E não melhorou tanto quanto se esperava quando se trocou o monopólio público pelo privado.

As lutas das entidades de defesa do consumidor, evidentemente, não se resumem aos serviços públicos. E muitas delas demonstram o grau de descaso com que o eleitor, cidadão, contribuinte, consumidor é tratado no Brasil.

Vale como exemplo o caso do álcool líquido para uso doméstico. Recentemente, a Pro Teste - Associação Brasileira de Defesa do Consumidor; a ONG Criança Segura; o Sindicato dos Profissionais em Educação no Ensino Municipal de São Paulo (Sinpeem); a Associação Médica Brasileira (AMB) e Associação Paulista de Medicina (APM) iniciaram nova fase da luta comum contra a venda do álcool líquido, com teor de 92,8° INPM (Instituto Nacional de Pesos e Medidas), que causa cerca de 150.000 vítimas por ano, sendo um terço delas crianças.

O detalhe auto-explicativo é que a venda do álcool 92,8° INPM foi restringida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) em 20 de fevereiro de 2002, por intermédio da Resolução RDC de nº 46. Nos primeiros meses em que vigorou a restrição, pesquisa da Sociedade Brasileira de Queimadura (SBQ), em 56 centros de queimados, identificou redução de 60% nos acidentes com álcool, com queda maior entre as crianças. Também houve menos gastos no Sistema Único de Saúde (SUS), além de se evitar o sofrimento das vítimas e familiares.

No entanto, os fabricantes de álcool rapidamente entraram na Justiça para suspender a aplicação da Resolução. Conseguiram uma liminar permitindo novamente a venda do álcool líquido 92,8° INPM, um retrocesso que logo se transformou no aumento de casos de queimados. O processo ainda aguarda julgamento.

Se o descaso com a saúde e a vida de milhares de brasileiros –na maioria crianças– é de tal ordem, imagine-se quando se trata de serviços de telefonia, de luz, de água, cujos danos são menos evidentes, provocando menos mortes imediatas. Ainda mais que, por aqui, há leis que «pegam» e as que «não pegam», ou seja, as que são

obedecidas, e as que são olímpicamente infringidas, como a proibição de fumar em locais fechados.

### **Caixa-preta**

Se a área de telefonia é campeã de abusos contra o consumidor, justifica-se porque é um dos alvos preferenciais da defesa do consumidor. Uma das ações mais recentes visava à abertura da caixa-preta das contas de telefonia fixa.

Nada se exigia além de que o consumidor recebesse, em sua casa, todo mês, um extrato detalhado de suas ligações telefônicas, essencial para que pudesse controlar seus gastos, além de conferir se realmente fez ligações no valor total cobrado em sua conta. Havia uma liminar que obrigava as teles a fornecer esse extrato detalhado.

As operadoras de telefonia conseguiram, na Justiça, cancelar a liminar que as obrigava a discriminar as ligações feitas e cobradas. O que justifica uma decisão dessas? É, realmente, muito difícil de se compreender.

Vamos insistir, tentar reverter essa decisão, mas a citamos somente para mostrar que o nosso é um «trabalho de formiguinha», contra uma espécie de tradição, não-escrita nem verbalizada, de que as grandes empresas e os governos costumam vencer suas demandas no Judiciário.

Trabalhamos, portanto, em duas frentes: no atacado e no varejo, para que o nível dos serviços de interesse público minimize a pobreza e o desalento de milhões de brasileiros. No atacado, quando tentamos dialogar com políticos, em todos os níveis, e com a sociedade em geral, para a criação ou alteração de leis que lesem ou não protejam, efetivamente, o consumidor. E no varejo tratando de velhos e novos problemas, como esse da conta telefônica que não discrimina as ligações.

Esse é um trabalho difícil, que consome muito tempo e dinheiro de nossas entidades, em função da contratação de advogados, do poder de fogo das grandes companhias, das inúmeras instâncias para recursos, a fim de postergar decisões eventualmente favoráveis ao consumidor. É um jogo, nitidamente, de gato e rato, que tenta «cansar» as entidades que defendem os direitos do consumidor, ou esgotá-las financeiramente.

E tudo sem contar –na melhor das hipóteses– com apoio dos governos, quando estes não apóiam abertamente as aberrações cometidas contra os consumidores,

como foi o caso da luta para que os bancos e demais instituições financeiras respeitassem nosso Código de Defesa do Consumidor (CDC). Foram vários anos de votações que começavam, eram interrompidas, e depois recomçavam, na maior corte do Brasil, o Supremo Tribunal Federal (STF).

O CDC venceu, ao fim e ao cabo, mas com muitas dúvidas sobre a forma de aplicação da decisão. Que começaram a ser esclarecidas, permitindo um ligeiro otimismo. Ao que tudo indica, os bancos terão mesmo de respeitar o CDC, tratando seus correntistas ou clientes ocasionais como consumidores. O que nos dá esperança de que, algum dia, todos aqueles que comercializam produtos e serviços tenham de atentar ao que está escrito no Código, uma das legislações de direitos do consumidor mais avançadas do mundo.

### ***Públicos, mas não muito***

Há serviços que, embora não sejam públicos –por que prestados legalmente por empresas privadas, desde sempre– também provocam especial atenção de nossa parte. Na área de educação, estamos sempre atentos às relações entre faculdades, instituições de ensino e universidade privadas, e seus alunos. Afinal, muitas escolas particulares esquecem que não negociam produtos supérfluos, e sim conhecimento, e carregam nos reajustes, sob alegações absurdas. Da mesma forma, também consideramos os planos e seguros saúde como paralelos ao atendimento público, tanto que são conhecidos como saúde suplementar.

Tanto em educação quanto em saúde os governos têm «lavado as mãos», sem qualificar e pagar adequadamente seus profissionais, sem investir em melhores instalações e equipamentos, quase que forçando as famílias de classe média, e até os mais pobres, a buscar escolas particulares para seus filhos, e um plano de saúde também familiar.

Essa é uma forma perversa de privatização, porque não visa a reduzir o peso do Estado na economia, muito menos a ampliar os investimentos em infra-estrutura. Simplesmente, a iniciativa privada ocupa o espaço vago pela inapetência do poder público, tão preocupado com salários de parlamentares e juizes, com prédios suntuosos e com alocação de verbas em currais eleitorais.

Há, também, um «região a descoberto» nas intersecções entre o que nos cobram por meio de tarifas, impostos e contribuições, sem a conseqüente prestação do

serviço. Pode-se dizer, sem medo de errar, que a maior avalanche de cobranças está vinculada à posse de um automóvel.

Pagam-se impostos de todos os tipos, para rodar em ruas, avenidas e estradas inseguras, esburacadas, sem sinalização adequada. Sem contar que há estradas pedagiadas, por meio de concessão pública, que não fazem jus a qualquer centavo, quanto mais a vários reais que nos são cobrados a cada vez que as transitamos.

Agora, estamos nos debatendo e estudando reações ao gigantesco reajuste do seguro obrigatório dos automóveis, conhecido como Dpvat, sem que tenha sido igualmente corrigido o valor das indenizações pagas. Nada mais, nada menos, do que uma derrama de impostos sem serviço embutido.

Por tudo isso, fica claro que a discussão, no Brasil –e nós, das entidades de defesa dos direitos do consumidor temos obrigação de entender isso– passa longe da conveniência ou não de um serviço ser público, privado ou concessão.

O que não há, nem nunca houve, é respeito por aquele cidadão que banca o Estado e sua inoperância, inclusive na falta de fiscalização e punição de empresas privatizadas que não cumpram seu papel. É isso, mais do que a forma de constituição da empresa, que deve ser avaliado.

Não podemos ser tratados mais tempo com descaso, com arrogância, com menosprezo e abuso. O Código de Defesa do Consumidor deveria ser «uma bíblia» para juízes, deputados, senadores, prefeitos, governadores e presidentes. E deveria embasar a relação entre autoridades que prestam serviços públicos.

Nós estamos fazendo nossa parte. O consumidor também vem, gradativamente, ampliando sua participação, cobrando seus direitos, lutando para que sejam respeitados. Há um longo caminho pela frente, antes que possamos nos orgulhar de nossas instituições, antes que possamos afirmar que estejam do lado dos mais fracos, contra os que querem prejudicá-los.

Nos últimos anos, a discussão entre os danos e conquistas das privatizações evoluiu relativamente pouco, pois é utilizada de forma eleitoreira e passional, como joguete político. Urge que esse debate seja mais científico, cotejando números e indicadores; ouvindo os interessados; comparando serviços prestados aqui, por empresas estrangeiras, com o que prestam em seus países de origem. Vamos, seguramente, fazer cada vez mais isso, com o apoio dos consumidores brasileiros.

Os episódios vergonhosos registrados no Brasil nos últimos anos, revelados ao longo deste ano de 2006, demonstram que manter empresas nas mãos de governos não é uma boa idéia, uma vez que seus cargos, recursos e investimentos têm mais uso eleitoral do que no interesse da maioria da população.

Afastar os políticos desses cargos e dessas verbas é uma das maneiras para se reduzir a corrupção, as trocas espúrias em gabinetes refrigerados, enquanto, aqui, no dia-a-dia, trabalhamos duramente para pagar uma das maiores cargas tributárias do mundo. Certamente a maior carga, se considerarmos o retorno dos impostos em serviços.

Então, se não há recursos suficientes para construir estradas, modernizar portos, contratar controladores de tráfego aéreo, construir usinas hidrelétricas, pontes, estradas e ferrovias, que a iniciativa privada o faça. Mas, dentro da lei, sob controle do Estado, que é (muito bem) pago para isso. E que esse controle obedeça aos interesses dos brasileiros, da geração de renda, melhoria da qualidade de vida, principalmente nas regiões menos aquinhoadas social e economicamente.

Não queremos mais saber de estatais inoperantes, cabides de emprego e redução de marajás. Mas também não aceitamos que nos tratem, aqui, em nosso país, como cidadãos de segunda ou terceira classe, em comparação ao tratamento prestado aos habitantes dos países de origem dos proprietários das empresas privatizadas.

É com essa visão que vamos trabalhar, ainda mais, em 2007. É com esse pensamento que vamos aperfeiçoar os mecanismos de controle das empresas de telefonia, água, esgoto, luz, dentre outras. Até que essas empresas nos atendam com nível de primeiro mundo, como convêm às suas origens. Não é pedir demais solicitar tratamento igualitário, de alto nível.

Esperamos, também, que haja mais concorrência em alguns desses segmentos em que os oligopólios vicejam sem obstáculos. Esse é um dos fatores que ajudarão a mudar o triste panorama de nossos (des) serviços públicos. O outro será a nossa mobilização, a nossa luta, a nossa insatisfação manifesta a quem de direito. Na soma dessas ações, ainda teremos serviços públicos do nível que merecemos, com preços que possamos pagar. Sem discutir se a empresa é pública ou privada. ☐