

## **EL PERRO DEL HORTELANO: DEFINIENDO EL ROL EMPRESARIAL DEL ESTADO EN LATINOAMÉRICA\***

**Carlos A. Patrón\*\***  
**Ex miembro del Consejo Directivo de THEMIS**

*En el campo político y económico, los países latinoamericanos compartimos, entre otras cosas, la presencia casi permanente del fantasma de la "nacionalización" de empresas. Fue un tema recurrente hace varias décadas; sin embargo, en la actualidad, es común oír hablar acerca de la tan temida y repudiada (por algunos sectores) "estatización" de empresas. El tema se encuentra aún más vigente hoy debido a la coyuntura política que vivimos.*

*En el presente artículo, el destacado autor realiza un análisis histórico del rol que ha desempeñado el Estado como empresario, tanto en el Perú como en otros países de Latinoamérica. Empírica y teóricamente demuestra por qué no resulta factible dejar en manos del sector público la actividad empresarial.*

\* La investigación para el presente trabajo fue realizada durante mi estancia como Profesor Visitante en la Levin College of Law de la Universidad de Florida. La conclusión del presente trabajo no hubiese sido posible sin el apoyo recibido por parte del Centro Para Responsabilidad Gubernamental de la mencionada escuela de leyes durante ese tiempo.

Valiosos comentarios a borradores del presente trabajo fueron efectuados por los profesores Meredith Femson, Cecilia O'Neill y Enrique Pasquel. Cualquier error, por supuesto, es únicamente atribuible al autor. El original del presente trabajo ha sido redactado en idioma inglés y su traducción ha estado a cargo del autor con la colaboración del señor Oscar Súmar, director de Contenido de THEMIS.

\*\* Bachiller y Licenciado en Derecho, Pontificia Universidad Católica del Perú; Magíster en Derecho (LL.M.), Yale University; Magíster en Ciencias (M.Sc.) Políticas Públicas en Latinoamérica, University of Oxford. Profesor de Derecho, Pontificia Universidad Católica del Perú y Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

Las fuentes de agua fresca son abundantes en el Perú; sin embargo, los peruanos tienen el segundo nivel de acceso más bajo a agua potable y desagüe en Sudamérica. Sólo el 72 por ciento de los hogares tiene acceso a agua potable por cañería –no obstante, no se atreve a tomarla del grifo– y sólo el 51 por ciento tiene acceso a alcantarillados. De acuerdo a estimaciones gubernamentales, el 40 por ciento del total de agua distribuida no es facturada debido a pérdidas y conexiones informales<sup>1</sup>. Las estimaciones actuales proyectan que el Perú requiere invertir US\$ 4.6 mil millones en infraestructura sólo para alcanzar los niveles de agua por tubería y alcantarillado de Colombia y Chile<sup>2</sup>. Los opositores a la privatización del sistema estatal de agua y desagüe (principalmente los sindicatos de las empresas estatales y defensores de consumidores de clase media con acceso a agua potable y alcantarillados) sostienen que el agua es un derecho humano, no un “commodity”. Mientras tanto, por cada metro cúbico de agua que es distribuida por medio de camiones cisterna, los menos afortunados (cerca de diez millones de ellos) pagan aproximadamente diez veces más de lo cobrado por las empresas estatales a los usuarios de agua por cañería, mientras los brotes de dengue (una enfermedad *tropical*) son cada vez más comunes en los asentamientos poblacionales de bajos recursos ubicados en las zonas *desérticas* de las afueras de Lima, como producto de su falta de desagüe.

El ejemplo precedente sirve de fondo para la pregunta que deseamos discutir en el presente trabajo: ¿es el rol *empresarial* una función adecuada para el Estado en los países latinoamericanos (“PLA”)<sup>3</sup>? Sostendremos que existe una sólida base teórica y empírica para argumentar que no lo es. Mientras un sector creciente se opone a profundizar los procesos de privatización llevados a cabo en la región durante las últimas dos décadas, argumentaremos que las percepciones que alimentan esta posición están principalmente enraizadas en deficiencias derivadas de fallas de gestión en la implementación de anteriores procesos de transferencia de activos estatales que no invalidan las premisas sobre las que se sustenta la privatización de las empresas de propiedad estatal (“EPE”). Sí revelan, sin embargo, la suprema importancia de introducir políticas que

fomenten mayor transparencia y una más estricta rendición de cuentas en los procesos de transferencia de activos estatales, así como la necesidad de fortalecer el marco regulatorio e institucional bajo el cual deberán concurrir las empresas privatizadas, todo lo cual requerirá un mayor grado de participación ciudadana y la implementación de esquemas de supervisión participativos, comunicación efectiva, una mejor distribución de los ingresos percibidos, diálogo inclusivo y la construcción de consensos con las fuerzas laborales y otros grupos de interés.

El presente trabajo está organizado en cuatro secciones. En la Sección I, trazamos los principales rasgos comunes de la política económica bajo la cual las EPE emergieron, se desarrollaron y posteriormente desfallecieron en Latinoamérica, aludiendo a los fines esbozados para justificar el rol empresarial del Estado en la región, así como a las características comunes a su rendimiento con anterioridad a 1982. A su vez, en la Sección II, discutimos las deficiencias teóricas de la propiedad estatal y bosquejamos una gruesa evaluación cualitativa de los costos y supuestos beneficios de la expansión de las EPE en la región. La Sección III se centra en el proceso embarcado por la mayoría de PLA durante las últimas dos décadas para desarticular el rol empresarial del Estado, discutiendo sus motivaciones, éxitos y deficiencias. En la Sección IV, concluimos con una breve reflexión acerca del futuro del debate en torno a la propiedad “pública o privada” de los vehículos empresariales en la región.

## I. LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL ORIGEN Y DEBACLE DE LAS EPE EN LATINOAMÉRICA

Tal como ocurrió en otras partes menos desarrolladas del mundo, las EPE emergieron y se expandieron en Latinoamérica como resultado de una combinación de motivaciones políticas, económicas e ideológicas<sup>4</sup>. En términos generales, hacia la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, el respaldo al modelo de desarrollo exportador primario que había perseverado en Latinoamérica durante las décadas precedentes se había debilitado y menguado como resultado de las consecuencias derivadas de la exposición a los “shocks” externos que habían plagado las economías

<sup>1</sup> Ver: “Private Investment In Peru’s Water Industry”. En: The Economist. 16 de febrero del 2006. pp. 36-38.

<sup>2</sup> Estimaciones del Instituto Peruano de Economía.

<sup>3</sup> En el presente trabajo, empleamos el término “empresario” y sus variaciones para referirnos al individuo que emprende la actividad de, y asume los riesgos asociados a, organizar los medios tradicionales de producción (capital, trabajo y tierra) y coordinar la producción y distribución de los bienes y servicios demandados por el mercado.

<sup>4</sup> Para una breve descripción del contexto en el que emergen las EPE en países menos desarrollados en general, ver: SMITH, D. Andrew y Michael J. TREBILCOCK. “State-owned Enterprises in Less Developed Countries: Privatization and Alternative Reform Strategies”. En: 12 European Journal of Law and Economics. 2001. pp. 217-219.

de los PLA en el pasado<sup>5</sup>. Para entonces, el creciente consenso en la región respecto a la necesidad de moverse hacia una mayor industrialización y un papel más notorio y ubicuo del Estado como mecanismo para proveer una mayor independencia de los mercados tradicionales de exportaciones primarias –que habían demostrado ser inestables y poco dinámicos– halló respaldo teórico en el modelo de desarrollo de industrialización a través de la sustitución de importaciones (“ISI”) promovido por la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (“CEPAL”) de las Naciones Unidas<sup>6</sup>, así como apoyo en ciertos sectores empresariales locales que se encontraban relativamente cómodos con la expansión de los esfuerzos gubernamentales para acrecentar la base industrial<sup>7</sup>.

En resumidas cuentas, el modelo de ISI promovido por el CEPAL prescribía la promoción deliberada por parte del Estado de una industrialización “hacia dentro”, implementando industrias para producir bienes para el consumo local que anteriormente eran importados, asegurando la rentabilidad de estas industrias protegiéndolas de importaciones competidoras por medio de aranceles y otros controles gubernamentales. El proceso de industrialización, por supuesto, requería significativas inversiones de capital (tanto financiero como tecnológico), algo no tan fácilmente disponible en la región<sup>8</sup>.

En el frente financiero, típicamente, los PLA se caracterizaban por bajos niveles de ahorro doméstico y una inadecuada eficiencia asignativa en los mercados de capitales, al estar ausentes las instituciones (*verbi gratia*, bolsas de valores e intermediarios financieros) necesarias para facilitar su desarrollo. En adición a estas restricciones, las inversiones de capital privado en los

PLA usualmente adolecían, por otras fuentes, de fallas de mercado, en particular, cuellos de botella comerciales y de infraestructura<sup>9</sup>. Siendo así las cosas, por lo general, los PLA se encontraban inmersos en trampas de bajo nivel de inversión que limitaban la posibilidad de realizar inversiones rentables disponibles en países más desarrollados.

Los teóricos cepalistas eran conscientes de la “rigidez estructural” de la región –una expresión empleada para describir las imperfecciones de mercado enraizadas en deficiencias de infraestructura y provenientes de otras fuentes– y de la necesidad de contar con flujos de capital extranjero para superar estos obstáculos<sup>10</sup>. En su concepción original, se visualizaba que tales flujos provendrían primordialmente de fuentes públicas extranjeras, canalizados a través de gobiernos, principalmente el de los Estados Unidos<sup>11</sup>. Sin embargo, cuando las fuentes extranjeras de dinero público comenzaron a fluir primordialmente hacia la reconstrucción europea, los PLA que perseguían modelos de desarrollo hacia adentro se vieron forzados a concebir nuevas fuentes de inversión<sup>12</sup>.

En este contexto de insuficiente inversión de capital, una de las principales motivaciones detrás del desarrollo de las EPE era la necesidad de sostener los programas de industrialización acelerada emprendidos por los PLA<sup>13</sup>. Inicialmente, las inversiones públicas se encontraban principalmente orientadas hacia el desarrollo de infraestructura social (por ejemplo, ferrocarriles, energía, comunicaciones), dado que la presencia de políticas de regulación tarifaria que favorecían amplios objetivos (*verbi gratia*, tarifas reducidas para sectores industriales promocionados y sectores de la población de menores recursos) efectivamente desalentaban la inversión privada en

<sup>5</sup> Para mayor detalle acerca de las limitaciones del modelo de exportación primaria en Latinoamérica, así como acerca de las causas y efectos de los *shocks* internacionales durante las primeras décadas del Siglo XX, ver, de manera general, THORP, Rosemary. “Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the Twentieth Century”. IDB. 1998. pp. 97-125; BULMER-THOMAS, Victor. “The Latin American Economies: 1929-1939”. En: *Latin America Economy and Society Since 1930*. Editor: Leslie Bethell. Cambridge University Press. 1998. pp. 65-114; BULMER-THOMAS, Victor. “The Economic History of Latin America Since Independence”. Cambridge University Press. 1994. pp. 155-193.

<sup>6</sup> Para mayor detalle acerca del desarrollo de políticas ISI en Latinoamérica y el papel del CEPAL, ver, de manera general, FITZGERALD, Edmund V. K. “ECLA and the Theory of Import Substituting Industrialization in Latin America”. En: “An Economic History of Twentieth-Century Latin America”. Volumen 3: “Industrialization and the State in Latin America”. Editores: Enrique Cárdenas, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp. Palgrave. 2000. pp. 58-97; THORP, Rosemary. Op Cit. pp. 127-157; BULMER-THOMAS, Victor (1994). Nota 5 *supra*. pp. 276-322.

<sup>7</sup> Ver: THORP, Rosemary. Op Cit. pp. 134-137; BULMER-THOMAS, Victor (1994). Nota 5 *supra*. pp. 350-352.

<sup>8</sup> Ver: BULMER-THOMAS, Victor (1994). Nota 5 *supra*. p. 281.

<sup>9</sup> Como explican Smith y Trebilcock: “(i)n an underdeveloped economy, investments are often not successful unless they are coordinated with other investments, *v.gr.*, an investment in a manufacturing plant would not be successful without, among other things: the energy and human capital required to operate a plant, a retail sector to sell the manufactured products, transportation to carry the products to retailers, and the infrastructure necessary to facilitate transportation”. SMITH, D. Andrew y Michael J. TREBILCOCK. Op Cit. p. 219.

<sup>10</sup> Ver: THORP, Rosemary. Op. Cit. p. 133.

<sup>11</sup> Grandes cantidades de dinero público extranjero habían llegado a la región en durante la Segunda Guerra Mundial como consecuencia del deseo norteamericano de asegurar fuentes de abastecimiento, construir alianzas y desarrollar nuevos recursos estratégicos. Ver *Ibid*. pp. 117-120.

<sup>12</sup> Entre otras acciones, los PLA comenzaron a revisar su posición respecto a la inversión extranjera directa y a adoptar legislaciones para atraer empresas multinacionales en algunos sectores (*verbi gratia*, manufactura de bienes de consumo). Ver: *Ibid*. pp. 133-134; CÁRDENAS, Enrique, OCAMPO, José Antonio y Rosemary THORP. “Introduction”. En: “An Economic History of Twentieth-Century Latin America”. Volumen 3: “Industrialization and the State in Latin America”. CÁRDENAS Enrique, José Antonio OCAMPO y Rosemary THORP (editores). Palgrave. 2000. pp. 4-5; BULMER-THOMAS, Victor. Op. Cit. p. 281.

<sup>13</sup> Ver: BULMER-THOMAS, Victor. Op. Cit. p. 282.

estas actividades<sup>14</sup>. Con el transcurso del tiempo, sin embargo, el rol empresarial del Estado en los PLA se expandió más allá del objetivo de mayor inversión de capital en infraestructura<sup>15</sup>, observándose la aparición de EPE en sectores de bienes intermedios “estratégicos” (a modo de ejemplo, acero)<sup>16</sup>, en el sector financiero<sup>17</sup>, en ramas de la industria que resultaban ser demasiado sensibles para ser controladas por empresas extranjeras (*verbi gratia*, petróleo)<sup>18</sup>, y en sectores de alta productividad (por ejemplo, minería)<sup>19</sup>. El número y tamaño de las EPE creció sustancialmente en el transcurso de las siguientes décadas (*verbi gratia*, se estima que para fines de 1970, Brasil contaba con 654 EPE y que para 1982, México había incorporado 1115 EPE)<sup>20</sup>.

En paralelo a la expansión del rol empresarial del Estado en Latinoamérica, también se expandieron los objetivos esbozados para justificar esta mayor intervención, sin perjuicio que algunas EPE simplemente resultaban demasiado difíciles de justificar (*verbi gratia*, EPE en turismo o clubes nocturnos)<sup>21</sup>. Algunas justificaciones eran económicas por naturaleza, tales como el control de la inflación, otras estaban influenciadas por ideologías socialistas o nacionalistas, tales como la redistribución del ingreso, la generación de empleo o preocupaciones de índole soberana. Por lo general, el común denominador a esta variedad de objetivos era la ausencia de motivación en perseguir la rentabilidad. A su vez, estos argumentos, comúnmente, simplemente enmascaraban motivaciones políticas

perseguidas por gobiernos populistas o autoritarios que buscaban asegurar ingresos de actividades altamente productivas, concentrar su poder o emplear las EPE para otros propósitos interesados<sup>22</sup>.

Pese a la existencia de numerosas oportunidades de inversión potencialmente rentables, la rentabilidad de las EPE en los PLA normalmente se encontraba limitada como resultado de restricciones financieras, controles de precios, costos elevados y restricciones para la reinversión<sup>23</sup>. Pese a ello, el modelo de crecimiento hacia adentro continuó atribuyendo una especial importancia al nivel de inversión pública y de acumulación de capital por el Estado, los cuales eran considerados esenciales para sostener altos niveles de inversión privada (efecto complementario o *crowding-in*)<sup>24</sup>. De esta suerte, pese a sus modestas contribuciones al PBI<sup>25</sup>, las EPE en los PLA, típicamente, recibían una desproporcionada cuota de inversión doméstica<sup>26</sup>, incrementando el costo del capital para las empresas privadas<sup>27</sup>, desplazando (*crowding-out*) así oportunidades de inversión privada socialmente rentables, un problema que, a su vez, era compensado por medio de la expansión de las EPE<sup>28</sup>. Mientras la importancia de las EPE en los procesos de acumulación de capital se expandía, las contribuciones de las EPE al total de inversión bruta en activos fijos tendían a exceder sus contribuciones a la producción neta en los PLA, y la participación de las EPE en gastos de capital resultaba más alta en los PLA que en otros países menos desarrollados (y aún más alta que en países

<sup>14</sup> Ver: BAER, Werner. “Changing Paradigms: Changing Interpretations of the Public Sector in Latin America’s Economies”. En: Public Choice 88. 1996. p. 366.

<sup>15</sup> Ver: BULMER-THOMAS, Víctor. Op. Cit. pp. 353-358.

<sup>16</sup> El establecimiento de fábricas de acero, normalmente, era considerado estratégico para coadyuvar con el proceso de industrialización. Ver BAER, Werner. Op. Cit. p. 366; IBID. Op. Cit. p. 355.

<sup>17</sup> Bancos de desarrollo y bancos comerciales fueron establecidos para compensar por la falta de bolsas de valores e intermediarios financieros necesarios para sostener el proceso de industrialización (*verbi gratia*, CORPO en Chile y Nacional Financiera en México). Ver BAER, Werner. Op. Cit. p. 367.

<sup>18</sup> Preocupaciones nacionalistas generalmente servían de justificación para la creación de EPE para la explotación de recursos no renovables (*verbi gratia*, YPF en Argentina, Petrobras en Brasil, Pemex en México, PetroPerú en Perú, PDVSA en Venezuela, etcétera). Ver Ibid. p. 366; BULMER-THOMAS, Víctor. Op. Cit. p. 355.

<sup>19</sup> Ver: BULMER-THOMAS, Víctor. Op. Cit. p. 353.

<sup>20</sup> Ver: Ibid. p. 356; BAER, Werner. Op. Cit. p. 367.

<sup>21</sup> Ver: BULMER-THOMAS, Víctor. Op. Cit. p. 356.

<sup>22</sup> Ver, por ejemplo, RABELLO DE CASTRO, Paulo y Marcio RONCI. “Sixty Years of Populism in Brazil”. En: “The Macroeconomics of Populism in Latin America”. DORNBUSCH, R. y S. EDWARDS (editores). The University of Chicago Press. 1991. p. 157 (explicando la interacción del populismo y la economía y el uso de las EPE para promover la centralización del poder económico en Brasil bajo la administración de Vargas); LARRAÍN, Felipe y Patricio MELLER. “The Socialist-Populist Chilean Experience”. En: “The Macroeconomics of Populism in Latin America”. DORNBUSCH R. y S. EDWARDS (editores). The University of Chicago Press. 1991. pp. 192-194. (explicando los problemas gerenciales en las industrias nacionalizadas en Chile bajo el gobierno de Salvador Allende y cómo éstas no perseguían auténticas decisiones de corte social).

<sup>23</sup> Ver: BULMER-THOMAS, Víctor. Op. Cit. pp. 357-358.

<sup>24</sup> Ver: BULMER-THOMAS, Víctor. Op. Cit. p. 352.

<sup>25</sup> Excluyendo a Venezuela, la contribución promedio de las EPE al PBI de los PLA era más baja que el promedio en los países en desarrollo y en los países desarrollados. Ver Ibid. p. 357.

<sup>26</sup> Ver: Ibidem y THORP, Rosemary. Op. Cit. p. 161.

<sup>27</sup> Para finales de la década de los 70, el promedio ponderado de la participación de las EPE de los PLA en la inversión doméstica bruta era de 29 por ciento, comparado a un siete por ciento en los Estados Unidos, un once por ciento en Japón y un diecisiete por ciento en el Reino Unido. Ver BULMER-THOMAS, Víctor. Op. Cit. p. 357.

En un ejemplo extremo, en Venezuela, la participación de la inversión pública en el total de inversión incrementó de 24 por ciento en 1970 a 67 por ciento en 1982, y del segundo número, el 81 por ciento era canalizado a través de EPE no-financieras. Ver ASTORGA, Pablo. “Industrialization in Venezuela, 1936-83: The Problem of Abundance”. En: “An Economic History of Twentieth-Century Latin America”. Volumen 3: “Industrialization and the State in Latin America”. Op. Cit. Nota 12, *supra*.

<sup>28</sup> Ver: BULMER-THOMAS, Víctor. Op. Cit. pp. 352-353.

desarrollados)<sup>29</sup>. Por lo demás, en un contexto de mercados de capitales incipientes y limitada disponibilidad de fuentes de crédito extranjeras, emplear las EPE para financiar inversiones y subsidiar la industrialización implicaba depender del crecimiento del déficit fiscal y, luego, cuando emergían consecuencias inflacionarias, cortar recursos de otros gastos sociales<sup>30</sup>.

Para los años 60, el modelo de crecimiento hacia adentro disperso por Latinoamérica parecía haber llegado a un callejón sin salida. Resultado de sus contradicciones internas, los países inmersos en el modelo se encontraban caracterizados por la viciosa interacción entre restricciones a las balanzas de pagos, déficit fiscales y cuellos de botella del lado de la oferta, que se traducían en inestabilidad cambiaria y presiones inflacionarias<sup>31</sup>. Un creciente consenso con relación a la necesidad de implementar (poco populares) políticas de estabilización y moverse gradualmente hacia un modelo abierto de desarrollo con miras hacia afuera<sup>32</sup>, fue postergado como consecuencia de la masiva disponibilidad sin precedentes de préstamos privados internacionales a tasas de interés reales negativas que resultó luego de la cuadruplicación de los precios internacionales del petróleo de la OPEC en 1973<sup>33</sup>.

Enfrentados con una sobreoferta de fondos internacionales baratos (e incondicionados) y alentados por pronósticos optimistas respecto a los precios de las materias primas, la mayoría de los PLA no dudaron en prestarse en abundancia para sostener nuevos niveles récord de inversiones públicas para reactivar el impulso de su crecimiento<sup>34</sup>. Las grandes EPE de los PLA se convirtieron en clientes estelares<sup>35</sup>, y la participación de las EPE en el gasto público típicamente

incrementó<sup>36</sup>. La calidad del gasto, sin embargo, empeoró (por ejemplo, proyectos pobremente concebidos y excesivamente intensivos en bienes de capital, de la mano con insuficiente promoción de exportaciones a largo plazo), al igual que la calidad gerencial y el control financiero de las EPE (el financiamiento dio lugar a nuevas oportunidades para el cobro de comisiones y corrupción, resultando en incrementos en el gasto de las EPE)<sup>37</sup>.

El creciente gasto público condujo a la acumulación de déficit gubernamentales mayores—incluso en países productores de petróleo beneficiados por precios históricos<sup>38</sup>, los cuales se financiaban con mayores préstamos. Entre 1975 y 1982, el monto total de la deuda pública, privada y de corto plazo de los PLA se incrementó de US\$ 75.4 mil millones a US\$ 314.4 mil millones, mientras que la ratio del pago de deuda como porcentaje de exportaciones incrementó de 26.6% a 59% en el mismo período<sup>39</sup>.

Inevitablemente, con el transcurso del tiempo, el valor de las exportaciones comenzó a declinar<sup>40</sup>, resultando en una reducción en los préstamos y en el deterioro de los términos del intercambio comercial. Los flujos de capital internacional hacia los PLA y sus EPE fueron finalmente suspendidos luego de la moratoria de la deuda externa mexicana de 1982. Habiéndoseles cortado su fuente de financiamiento de déficit, para mediados de los años 80, las EPE se encontraban incurriendo en considerables pérdidas, imponiendo una pesada carga en las cuentas públicas (hacia la mitad de la década de los 80, las pérdidas anuales de las EPE peruanas representaban el 4.3 por ciento del PBI, contribuyendo al 40 por ciento del total del déficit fiscal peruano)<sup>41</sup>, alimentando presiones inflacionarias y

<sup>29</sup> Con anterioridad a 1970, la data de los países (excluyendo a México) revela que la participación de las empresas públicas en el total de inversión en activos fijos era más alta en Bolivia (alcanzando el 38 por ciento para 1968); seguida de Brasil, Argentina, Chile y Venezuela (alcanzando el 15 por ciento hacia finales de los años 60); y por Colombia, Panamá y Perú (entre 6 a 10 por ciento en sus picos más altos). Ver THORP, Rosemary. Op. Cit. p. 161.

<sup>30</sup> Ver: BULMER-THOMAS, Víctor. Op. Cit. pp. 285-287.

<sup>31</sup> En resumen, la falta de competencia internacional y el pequeño tamaño de los mercados domésticos, de la mano con las estructuras de producción resultantes, dominadas por monopolios y oligopolios, resultó en altos costos unitarios y precios domésticos elevados. El sesgo del modelo a favor del crecimiento hacia adentro afectó negativamente el sector primario exportador y el alto costo de producción de bienes manufacturados limitó aún más las actividades exportadoras, resultando en una dependencia rígida de bienes intermedios y de capital que aún requerían ser importados para facilitar la actividad industrial. Por lo general, los términos del intercambio se deterioraron, producto de que la falta de dinamismo del sector exportador tradicional no fue compensada con mayores exportaciones industriales, resultando en constantes dificultades de balanza de pagos. Por lo demás, el acceso limitado a financiamiento doméstico e internacional, y el rol expansivo del Estado, se tradujo en déficit gubernamentales con consecuencias inflacionarias. Ver, de manera general: *Ibid.* pp. 283-288.

<sup>32</sup> Ver, de manera general: *Ibid.* pp. 323-350.

<sup>33</sup> Ver, de manera general, *Ibid.* pp. 358-365; THORP, Rosemary. Op. Cit. pp. 201-216; FRENCH-DAVIS, Ricardo. "Latin American Economies: 1950-1990". En: "Latin America Economy and Society Since 1930". Editor: Leslie Bethell. Cambridge University Press. 1998. pp. 171-175.

<sup>34</sup> Ver: THORP, Rosemary. Op. Cit. p. 209.

<sup>35</sup> Ver: BULMER-THOMAS, Víctor. Op. Cit. p. 358.

<sup>36</sup> Ver: THORP, Rosemary. Op. Cit. p. 209.

<sup>37</sup> Ver: *Ibid.* pp. 207-214.

<sup>38</sup> Ver: BULMER-THOMAS, Víctor. Op. Cit. pp. 363-364.

<sup>39</sup> Ver: *Ibid.* p. 363.

<sup>40</sup> Los precios de las materias primas cayeron como consecuencia de la recesión resultante de las estrictas políticas monetarias adoptadas por los países desarrollados luego de la crisis de 1978.

<sup>41</sup> Ver: OTERO BONICELLI, Carlos. "Perú: Gestión del Estado en el Período 1990-2000". Serie Gestión Pública 14. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES. 2001. p. 17; PALIZA, Rosendo. "Impacto de las Privatizaciones en Perú". En: Revista Estudios Económicos 9. Julio de 1999. p. 18.

resultando en una extremadamente precaria provisión de servicios<sup>42</sup>. La crisis de la deuda desencadenó una serie de eventos que efectivamente pusieron fin al antiguo modelo de crecimiento basado en el rol central del Estado en el proceso de acumulación de capital, señalando la debacle del rol empresarial del Estado en Latinoamérica.

## II. MARCO TEÓRICO DEL FRACASO DE LAS EPE

### 2.1. El Modelo de Derechos de Propiedad

Las contemporáneas *teoría de la firma* y *teoría de la elección colectiva*, construyendo sobre el modelo de análisis clásico de *derechos de propiedad*, nos brindan valiosas herramientas conceptuales para comprender los riesgos inherentes al control estatal de los vehículos empresariales.

#### Teoría de la firma

El modelo convencional de la *teoría de la firma* analiza la eficacia de estructuras de propiedad alternativas – básicamente firmas privadas controladas por sus propietarios y firmas privadas controladas por los gerentes– en términos de los incentivos gerenciales, incentivos de monitoreo y habilidades de monitoreo disponibles<sup>43</sup>. La línea de razonamiento básico arguye que en estructuras en las que no hay separación entre la gerencia y la propiedad de la firma, el dueño-gerente adoptará decisiones que optimicen su utilidad, dado que todos los beneficios (las ganancias de eficiencia) de sus decisiones revertirán hacia él. A su vez, en la corporación moderna (en adelante, simplemente la “corporación”), en la que la propiedad y la gerencia típicamente se encuentran deslindadas, dado que las ganancias de eficiencias tenderán a fluir hacia los propietarios (los accionistas) más que hacia los gerentes, estos últimos tendrán menos incentivos para operar la firma de manera eficiente (o, dicho de otro modo, pueden tener incentivos para incurrir en conductas maximizadoras de su propia utilidad en detrimento de la eficiencia de la firma).

En una corporación *privada*, la divergencia entre los intereses de los accionistas y de los gerentes, que se

traduce en incentivos gerenciales reducidos para operar de manera eficiente, se encuentra hasta cierto punto atenuada (pero no eliminada) por los mercados<sup>44</sup>. Por ejemplo, el mercado de control empresarial y el riesgo de que terceros intenten obtener control de la firma y designen una nueva gerencia, puede desalentar la ineficiencia gerencial<sup>45</sup>; el mercado laboral y su potencial de premiar habilidades gerenciales demostradas, pueden servir de incentivo para el rendimiento de los gerentes; y la competencia en los mercados de productos puede crear incentivos al amenazar a los gerentes de firmas ineficientes con retornos reducidos y, en el extremo, castigar la gerencia ineficiente con la quiebra y el desempleo.

En adición a los incentivos de mercado, el rendimiento gerencial deficiente puede ser contrarrestado por medio de la acción de los accionistas (por ejemplo, refuerzos positivos, tales como asociar la compensación al resultado obtenido o planes de opción de acciones que alineen la utilidad de los gerentes de manera más cercana a la de los accionistas; o refuerzos negativos, tales como el despido)<sup>46</sup>, *siempre y cuando* estos últimos cuenten con suficientes incentivos para monitorear a la gerencia<sup>47</sup>. El concepto básico es que los accionistas monitorearán las actividades de la gerencia cuando el retorno esperado de la actividad de monitoreo exceda los costos de oportunidad en los que se incurrirá (tiempo y recursos gastados en el monitoreo). Típicamente, esto ocurre en casos de propiedad concentrada (cuando hay presencia de un accionista mayoritario o de control) o cuando inversionistas institucionales se encuentren presentes, en cuyo caso el tamaño y la importancia de los retornos sobre las inversiones en juego justificarán incurrir en actividades de monitoreo. Alternativamente, en corporaciones en las que la propiedad es muy difusa, regulaciones de buen gobierno corporativo (como la existencia de directores independientes) tenderán a compensar la ausencia de incentivos para el monitoreo.

Finalmente, para que las actividades de monitoreo resulten efectivas, los accionistas requieren tener la habilidad para realizar tales tareas. Sobre este particular, resultan especialmente cruciales las asimetrías en la información que pueden limitar la habilidad de los

<sup>42</sup> Ver: EDWARDS, Sebastian. “Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope”. Oxford University Press. 1995. p. 173.

<sup>43</sup> Ver, de manera general, HANSMANN, Henry. “Ownership of the Firm”. En: *Journal of Law, Economics, & Organization* 4. 1988. p. 267; JENSEN, Michael C. y William H. MECKLING. “Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure”. En: *Journal of Financial Economics* 3. 1976. p. 305. Para un simposio clásico, ver “Corporations and Private Property”. En: *Journal of Law and Economics* 26. 1983. p. 235.

<sup>44</sup> Ver EASTERBROOK, Frank H. y Daniel R. FISCHER. “The Economic Structure of Corporate Law”. Harvard University Press. 1991. p. 91.

<sup>45</sup> Ver, de manera general, *Ibid.* pp. 109-144. MAINE, Henry G. “Mergers and the Market for Corporate Control”. En: *The Journal of Political Economy* 73. 1965. p. 110.

<sup>46</sup> Ver: COUGHLAN, Anne T. y Ronald M. SCHMIDT. “Executive Compensation, Management Turnover, and Firm Performance: An Empirical Investigation”. En: *Journal of Accounting and Economics* 7. 1985. p. 43.

<sup>47</sup> Ver, de manera general, JENSEN, Michael C. y William H. MECKLING. Op. Cit.

accionistas de monitorear el rendimiento de los gerentes. No obstante, en corporaciones privadas, la difusión de la propiedad tiene por efecto permitir una mayor especialización entre los accionistas (abriendo la oportunidad para ventajas comparativas en la propiedad), facilitando respuestas más rápidas y seguras en caso de decisiones gerenciales ineficientes<sup>48</sup>. Adicionalmente, las corporaciones privadas se encuentran obligadas a periódicamente revelar información sobre su rendimiento (por ejemplo, reportes de auditores independientes), mientras que los precios de las acciones cotizadas en bolsas –y los analistas de valores cotizados–, si bien no son indicadores perfectos, proveen índices respecto al rendimiento de la firma que pueden inducir a los gerentes a actuar bien a efectos de mantener los precios de las acciones altos y, a su vez, pueden permitir a los accionistas adoptar decisiones correctivas relativamente rápidas (como votar “con los pies”, vendiendo acciones de bajo rendimiento)<sup>49</sup>.

#### Teoría de la elección colectiva

La *teoría de la elección colectiva*, de algún modo replicando el marco teórico antes reseñado, nos lleva un paso más allá en el intento de exponer los problemas inherentes a la propiedad estatal de los vehículos empresariales. El debate en torno a si la propiedad estatal de las empresas afecta o no su rendimiento se remonta a la predicción teórica de Alchian en el sentido que las empresas públicas (EPE) serán por naturaleza menos eficientes que las empresas privadas<sup>50</sup>. Esta conjetura descansa sobre la premisa de que “las diferencias entre la propiedad pública y privada surgen de la inhabilidad del propietario público de vender su participación en la propiedad”<sup>51</sup>. Como resume De Alessi, “dado que ello excluye la posibilidad de especialización en la propiedad, se inhibe la capitalización de consecuencias futuras en los precios de transferencia actuales y se reduce el incentivo del

propietario de monitorear la conducta gerencial”<sup>52</sup>. En paralelo, la teoría de la elección colectiva convencional, modelada en torno al paradigma de la burocracia interesada<sup>53</sup>, predice que en un contexto de incentivos reducidos para el monitoreo, los gerentes de las EPE maximizarán su remuneración, poder y prestigio en detrimento de la eficiencia de la firma.

Dentro de este marco conceptual, los incentivos gerenciales, las actividades de monitoreo y las habilidades de monitoreo antes discutidas, típicamente, resultarán menos efectivas en el contexto de una corporación pública (EPE) que en el de una corporación privada. Los mercados, por ejemplo, tenderán a ser menos efectivos en promover el rendimiento gerencial en empresas públicas. Dado que las acciones de una empresa estatal no pueden ser abiertamente adquiridas, las EPE se encuentran fuera del mercado de control empresarial (tomas externas no son una amenaza)<sup>54</sup>; a diferencia del mercado de gerentes para el sector privado, que, potencialmente, está motivado por consideraciones de eficiencia<sup>55</sup>. El nombramiento a puestos gerenciales en las EPE obedece comúnmente a motivaciones políticas, reduciéndose el impacto del mercado laboral en el rendimiento gerencial<sup>56</sup>; y dado que los gobiernos rara vez permiten que una EPE quiebre (y tener que incurrir en el costo político de dejar a la fuerza laboral desempleada), optando más bien por subsidiarlas –aun cuando éstas tengan pérdidas– dados sus incentivos para emplear a dichas empresas para perseguir fines políticos<sup>57</sup>, los gerentes de empresas públicas tienen menores incentivos para mejorar la eficiencia o evitar decisiones poco rentables<sup>58</sup>.

A su vez, los incentivos de monitoreo en una EPE son pobres. Ello se deriva directamente de la aguda proposición de Alchian<sup>59</sup>. Una EPE pertenece al Estado, por lo tanto, en cierto sentido, pertenece a todos los ciudadanos colectivamente; sin embargo, a ninguno

<sup>48</sup> Ver: DE ALESSI, Louis. “Private Property and Dispersion of Ownership in Large Corporations”. En: *The Journal of Finance* 28. 1973. pp. 842-843.

<sup>49</sup> Ver: EASTERBROOK, Frank H. y Daniel R. FISCHER. Op. Cit. pp. 96-97.

<sup>50</sup> Ver: ALCHIAN, Armen A. “Some Economics of Property Rights”. En: “Economic Forces at Work”. *Liberty Fund*. 1977. p. 127 (reproducido de: ALCHIAN, Armen A. “Some Economics of Property Rights”. En: *Il Politico* 30. 1965. p. 816).

<sup>51</sup> *Ibid.* p. 138.

<sup>52</sup> DE ALESSI, Louis. “The Economics of Property Rights: A Review of the Evidence”. En: ZERBE, R. “Research in Law and Economics: A Research Annual 2”. 1980. pp. 27-28.

<sup>53</sup> Para una breve reseña de la teoría de la elección colectiva convencional y sus postulados, ver MERCURO, Nicholas y Steven G. MEDEMA. “Economics and the Law: From Posner to Post-Modernism”. Princeton University Press. 1997. pp. 85-97.

<sup>54</sup> Como explican Vining y Boardman: “[t]he only way the political market could directly replicate the market for corporate control is by imitating the takeover process, i.e., by threatening privatization”. Sin embargo, esta no es normalmente una amenaza latente. Ver: VINING, Aidan R. y Anthony E. BOARDMAN. “Ownership Versus Competition: Efficiency in Public Enterprise”. En: *Public Choice* 73. 1992. pp. 205, 212.

<sup>55</sup> Ver: COUGHLAN, Anne T. y Ronald M. SCHMIDT. Op. Cit.

<sup>56</sup> Ver: SMITH, D. Andrew y Michael J. TREBILCOCK. Op. Cit. p. 220; VINING, Aidan R. y Anthony E. BOARDMAN. Op. Cit. pp. 212-213.

<sup>57</sup> Stiglitz argumenta que los políticos rara vez tienen la voluntad real de poner fin a los subsidios para las EPE. Ver: STIGLITZ, Joseph E. “Some Theoretical Aspects of the Privatization: Applications to Eastern Europe”. En: “Privatization Processes in Eastern Europe: Theoretical Foundations and Empirical Results”. Editores: Mario Baldassarri, Luigi Paganetto y Edmund S. Phelps. Palgrave. 1993. pp. 179-204.

<sup>58</sup> Ver: SMITH, D. Andrew y Michael J. TREBILCOCK. Op. Cit. p. 220.

<sup>59</sup> Ver: ALCHIAN, Armen A. Op. Cit.

de ellos en particular. En otras palabras, la “propiedad” de las EPE es mucho más difusa de lo que podría resultar en las más grandes empresas privadas. Así, dado que un ciudadano no puede vender su participación (por ejemplo, acciones) en una EPE, los retornos disminuidos resultantes de la mala gerencia –o, alternativamente, las mayores ganancias de eficiencia producto de decisiones que mejoren su rendimiento– no repercutirán sobre ningún ciudadano individual sino, por el contrario, se diluirán entre el colectivo. De este modo, como explican Smith y Trebilcock, “los retornos para cualquier individuo en particular resultantes del monitoreo (a fin de determinar las fuentes de las ineficiencias de las EPE e intentar corregirlas) nunca serían mayores al costo de oportunidad en tiempo invertido en tales actividades”<sup>60</sup>. Por lo demás, remedios alternativos para intentar solucionar este problema de acción colectiva, como la regulación de prácticas de buen gobierno corporativo, usualmente, estarán ausentes, particularmente, en países institucionalmente débiles, propensos a emplear las EPE para fines políticos.

Finalmente, las habilidades para monitorear una EPE también suelen encontrarse limitadas. Esto es, en parte, resultado de los problemas de acción colectiva antes explicados: si bien la información disponible para monitorear una empresa privada no es perfecta, los incentivos reducidos para monitorear a una EPE se traducen en aún más escasa información sobre su rendimiento, resultando en mayor discrecionalidad gerencial y rendimiento declinante. Adicionalmente, como hemos visto, dado que las EPE suelen justificarse sobre la base de objetivos no productivos, la información revelada al público puede resultar no-comparable y poco servible para determinar la eficiencia de la empresa<sup>61</sup>.

## 2.2. El factor de competencia

Una segunda fuente de ineficiencia ampliamente citada en el debate en torno a las EPE puede simplemente resumirse como insuficiente competencia en los mercados de las EPE. El creciente consenso, hoy en día, es que la ausencia de competencia y las estructuras de propiedad no son explicaciones mutuamente exclusivas de la problemática de las EPE<sup>62</sup>, sino que, más bien, son de una naturaleza complementaria<sup>63</sup>.

Generalmente, la propiedad gubernamental tiende a fomentar mercados monopolísticos (o mercados dominados por oligopolios). En el pasado, por ejemplo, los gobiernos en PLA han reservado determinados sectores de la economía para sus EPE, proscribiendo la competencia privada o limitando su libertad de concurrir por medio de engorrosos esquemas regulatorios<sup>64</sup>. En sectores de la economía en los que concurren corporaciones públicas y privadas, los gobiernos tienen un interés directo en proteger a sus EPE y son, por tanto, proclives a subsidiar o ayudar a estas últimas excluyendo efectivamente al sector privado<sup>65</sup>. En Latinoamérica, como se explicó anteriormente, el sector privado también ha sido excluido como resultado de la desproporcionada cuota de inversión doméstica dirigida hacia las EPE, que incrementaba el costo del capital para las inversiones privadas<sup>66</sup>.

Estando ausentes los problemas de monopolio natural, la competencia facilita la eficiencia asignativa reduciendo la habilidad de una empresa en particular de fijar sus precios a costo marginal de producción y la eficiencia productiva al alentar la reducción de sus costos. Naturalmente, fluye que, sin competencia efectiva, las prácticas de precios y costos de las EPE tenderán a reducir el bienestar social.

<sup>60</sup> Ver SMITH, D. Andrew y Michael J. TREBILCOCK. Op. Cit. p. 221.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> Una versión extrema del argumento de competencia sostiene que la competencia en los mercados de productos, y no si la empresa es de propiedad pública o privada, es el factor determinante de la ineficiencia de las EPE. La prescripción que naturalmente fluye sería que la introducción de competencia en un mercado de EPE determinado eliminaría en gran medida la necesidad de privatizar. Sin embargo, los estudios empíricos por lo general refutan esta hipótesis, evidenciando que la propiedad sí es relevante y que el rendimiento de las EPE (e incluso de las empresas de propiedad mixta) es sustancialmente peor al de empresas privadas similares en ambientes competitivos. Ver, por ejemplo, SHESHINSKI, Eytan y Luis F. LÓPEZ-CALVA. “Privatization and Its Benefits: Theory and Evidence”. En: CESifo Economic Studies 49. 2003. p. 429 (concluyendo que la evidencia empírica, abrumadoramente, sostiene que las empresas de propiedad pública, en ambientes competitivos, no tienen un rendimiento mejor al de las empresas privadas en circunstancias similares en términos de su rentabilidad, y por el contrario su rendimiento es peor); DEWENTER, Kathryn L. y Paul H. MALATESTA. “State-Owned and Privately-Owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage and Labor Intensity”. En: The American Economic Review 91. 2001. p. 320 (concluyendo que las EPE son significativamente menos rentables que las empresas privadas, que las empresas gubernamentales son menos eficientes que las empresas privadas y que las empresas públicas tienden a emplear mayor fuerza laboral que las empresas privadas); 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: Journal of Law and Economics 32. 1989 (concluyendo que las grandes EPE y empresas mixtas industriales tienen un rendimiento sustancialmente peor al de empresas privadas similares; y que las empresas mixtas tienen un rendimiento mejor al de las EPE en términos de sus ventas por empleados, un rendimiento similar en términos de sus ventas por activos, pero usualmente tienen un rendimiento similar a las EPE en términos de sus indicadores de rentabilidad).

<sup>63</sup> Ver, de manera general, SHESHINSKI, Eytan y Luis F. LÓPEZ-CALVA. Op. Cit.; SMITH, D. Andrew y Michael J. TREBILCOCK. Op. Cit. pp. 222-223; DEWENTER, Kathryn L. y Paul H. MALATESTA. Op. Cit.; BOARDMAN, Anthony y Aidan R. VINING. Nota 54 *supra*; VICKERS, John y George YARROW. “Economic Perspectives on Privatization”. En: Journal of Economic Perspectives 5. 1991. p. 111; BOARDMAN, Anthony y Aidan R. VINING. Nota 62 *supra*.

<sup>64</sup> Ver EDWARDS, Sebastian. Op. Cit. p. 173.

<sup>65</sup> Ver SMITH, D. Andrew y Michael J. TREBILCOCK. Op. Cit. p. 222.

<sup>66</sup> Nota 27 *supra*.



Los problemas derivados del monopolio, por supuesto, no son exclusivos a las EPE<sup>67</sup>. Sin un marco legislativo adecuado (por ejemplo, el caso de la legislación de competencia), las empresas privadas pueden encontrarse motivadas a maximizar su rentabilidad en detrimento del bienestar social. De manera similar, determinadas industrias –sin importar que estén en manos públicas o privadas–, se encuentran sujetas a problemas de monopolio natural (como la transmisión eléctrica). Sin embargo, estas situaciones pueden ser, en gran medida, compensadas por medio de la regulación. Los costos de implementar y hacer valer estos esquemas regulatorios no son, sin embargo, razón suficiente para justificar la propiedad estatal de tales industrias, pues un argumento de esta naturaleza omitiría tomar en cuenta las ineficiencias derivadas de las estructuras de propiedad antes detalladas<sup>68</sup>.

### 2.3. Evidenciando el fracaso de las EPE

Estudios empíricos, tanto en países desarrollados como en países menos desarrollados, han confirmado las proposiciones antes descritas, evidenciando que las estructuras de propiedad sí tienen un impacto significativo en el rendimiento de la empresa (esto es, que los resultados de las EPE son sustancialmente inferiores a los de corporaciones privadas similares en circunstancias comparables) y que la introducción de competencia en mercados potencialmente competitivos dominados por EPE deriva en ganancias de eficiencia (tanto para las empresas públicas como para las privadas)<sup>69</sup>. La experiencia de los PLA y sus EPE, así como los más recientes y exhaustivos estudios empíricos respecto a las privatizaciones llevadas a cabo en la región a lo largo de los últimos 20 años<sup>70</sup>, que serán discutidos en la Sección III, convalidan estas conclusiones.

¿Cuánto le han costado las EPE a los PLA? Las cifras resultan abrumadoras: sólo en el Perú, se estima que entre 1968 y 1990, las EPE no-financieras acumularon pérdidas (a valor corriente) por aproximadamente US\$

29.7 mil millones, suma que excede por varios miles de millones de dólares el monto de la inversión necesaria para cerrar la brecha de infraestructura de todo el país<sup>71</sup>. Para el año 2005, las pérdidas acumuladas de las EPE no-financieras peruanas se estiman en US\$ 34.2 mil millones (suma que excede en 53% el total de la deuda externa pública del Perú)<sup>72</sup>. En adición a las pérdidas financieras y consecuencias en el bienestar general derivadas de la menor eficiencia de estas empresas, los infortunados resultados de las EPE, por supuesto, también conllevan costos sociales derivados que no deben ser menospreciados. En los PLA, por ejemplo, las estructuras de producción alentadas por las EPE, caracterizadas por monopolios y oligopolios, junto con otras fuentes de ineficiencia derivadas de las políticas del modelo de crecimiento hacia adentro, se tradujeron en altos costos unitarios de producción que impactaron negativamente la posibilidad de exportar bienes manufacturados, deterioraron los términos del intercambio comercial y, ulteriormente, contribuyeron a las dificultades de balanza de pagos e inestabilidad cambiaria que constantemente plagaron a los PLA durante la mayor parte de la segunda mitad del Siglo XX<sup>73</sup>. A su vez, en un contexto de reducida disponibilidad de capital, emplear las EPE para financiar inversiones y subsidiar la industrialización implicó depender de que los gobiernos incurrieran en déficit de cuenta corriente (con las consecuencias inflacionarias que ya son demasiado familiares para los latinoamericanos) y, luego, a la luz del desequilibrio emergente, de que cortaran recursos de otros gastos socialmente deseables<sup>74</sup>. De manera similar, como se discutió anteriormente, pese a sus modestas contribuciones al PBI, las EPE en los PLA típicamente recibieron una cuota desproporcionada de la inversión doméstica<sup>75</sup>, incrementando el costo del capital para las empresas privadas (desplazando al sector privado) y desviando recursos de otros sectores de la economía en los cuales podían ser empleados de una manera más productiva<sup>76</sup>. Fuentes estiman que las pérdidas directas e indirectas atribuibles al pobre desempeño de las EPE en un típico

<sup>67</sup> Es cierto que, en el apogeo de las EPE en los PLA, la insuficiente competencia era un mal que plagaba tanto a las EPE como a las empresas privadas (limitar la competencia era más bien una política central). Este hecho, sin embargo, no justifica la subsistencia de las EPE, sino más bien revela la necesidad de promover la competencia tanto en los mercados públicos como privados.

<sup>68</sup> SMITH, D. Andrew y Michael J. TREBILCOCK. Op. Cit. p. 222.

<sup>69</sup> Ver, de manera general, SHESHINSKI, Eytan y Luis F. LÓPEZ-CALVA. Op. Cit.; MEGGISON, William L. y Jeffrey M. NETTER. "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization". En: *Journal of Economic Literature* 39. 2001. p. 321; SMITH, D. Andrew y Michael J. TREBILCOCK. Op. Cit.; DEWENTER, Kathryn L. y Paul H. MALATESTA. Op. Cit.; BOARDMAN, Anthony y Aidan R. VINING. Nota 54 *supra*; VICKERS, John y George YARROW. Op. Cit.; BOARDMAN, Anthony y Aidan R. VINING. Nota 62 *supra*.

<sup>70</sup> Para la data más reciente y exhaustiva respecto a los resultados de los procesos de privatización en los PLA, ver: CHONG, Alberto y Florencio LÓPEZ DE SILANES (Editores). "Privatization in Latin America: Myths and Reality". Stanford University Press. 2005.

<sup>71</sup> Conforme a las estimaciones del Instituto Peruano de Economía, el total del déficit de infraestructura peruano en transporte (carreteras, aeropuertos, puertos y ferrocarriles), agua y alcantarillados, energía y telecomunicaciones asciende a aproximadamente US\$ 24 mil millones.

<sup>72</sup> Estimaciones del Instituto Peruano de Economía.

<sup>73</sup> Ver: BULMER-THOMAS, Víctor. Op. Cit. pp. 283-285.

<sup>74</sup> Ver: *Ibid.* pp. 285-287.

<sup>75</sup> Ver: *Ibid.* p. 357; THORP, Rosemary. Op. Cit. pp. 161.

<sup>76</sup> Ver: BULMER-THOMAS, Víctor. Op. Cit. p. 352.

país menos desarrollado oscilan en el rango del cinco al ocho por ciento del PBI y llegan a oscilar en el rango del ocho al doce por ciento del PBI en países menos desarrollados con sectores de EPE más grandes<sup>77</sup>.

Para ser justos, cualquier valuación de los costos sociales que las EPE pudieran haber ocasionado a los PLA sería incompleta si no intentáramos cualificar los beneficios latentes (las potenciales externalidades positivas) derivados de los fines no productivos nominalmente perseguidos por las EPE. Pese a la escasez de data relevante, resulta relativamente aparente que las EPE en los PLA, en su conjunto, no lograron los fines que nominalmente perseguían, ni asestaron los beneficios sociales que debían alcanzar.

La finalidad más citada para justificar la creación de EPE en los PLA fue la necesidad de llevar a cabo inversiones de capital en infraestructura. El hecho que para los años 80, pese a importantes mejoras en infraestructura social básica, la mayor parte de PLA aún se encontraba inmersa en trampas de bajo nivel de inversión, simplemente revela el poco éxito alcanzado en el desarrollo y extensión de infraestructura por medio de las EPE<sup>78</sup>.

El resultado de las EPE en el logro de fines no productivos (como se ha dicho, principalmente, la redistribución del ingreso, la generación de empleo y el control de la inflación) no fue mucho mejor. Quizá, lo más perturbador es que la data existente revela que, en el período entre 1950 y 1990, la distribución del ingreso, medida tanto en términos de la participación en el ingreso del quinto inferior de la población como en términos del coeficiente Gini, en realidad, empeoró a lo largo de Latinoamérica<sup>79</sup>. La generación de oportunidades de empleo fue una de las decepciones más grandes del modelo de industrialización hacia adentro, centrado en torno a actividades intensivas en bienes de capital que determinaron que el ritmo de crecimiento de la producción industrial fuese mucho mayor que el ritmo de crecimiento del empleo

industrial, lo que, a su vez, aunado a las altas tasas de crecimiento urbano, conllevó al desarrollo de una clase urbana informal masivamente subempleada<sup>80</sup>. En lo que concierne al control de la inflación, no es necesario entrar en mayores detalles a la luz de las conocidas consecuencias de las políticas monetarias expansivas adoptadas para financiar los déficit incurridos y el mal manejo macroeconómico que saturó a Latinoamérica durante dicho período<sup>81</sup>.

Finalmente, no podemos concluir esta sección sin aludir a las preocupaciones de índole soberana tan comúnmente proclamadas para justificar el rol empresarial del Estado en Latinoamérica. Sin entrar a discutir los méritos (o deméritos) filosóficos de las ideologías nacionalistas, uno puede conceder que la propiedad pública puede redundar en beneficios para la sociedad cuando se encuentran en juego temas de seguridad nacional. Sin embargo, resulta discutible, por decir lo menos, que la soberanía por sí misma –un concepto invocado con demasiada frecuencia en la región– pueda servir para justificar el control gubernamental de EPE destinadas a explotar recursos no-renovables (u otras industrias) que no sirven propósitos de seguridad nacional alguno, particularmente a la luz de los pobres resultados obtenidos por las EPE en los PLA<sup>82</sup>. La historia política de Latinoamérica revela que, de manera casi axiomática, tales argumentos simplemente ocultan motivaciones políticas perseguidas por gobiernos populistas o autoritarios que persiguen asegurar fuentes de ingreso provenientes de actividades altamente rentables, concentrar el poder o emplear a las EPE para otros propósitos interesados en detrimento del bienestar general<sup>83</sup>. En países golpeados por tasas de crecimiento insuficientes, desigualdad de ingresos y elevadas tasas de extrema pobreza, apoyar industrias ineficientes en circunstancias en que sus potenciales beneficios sociales son ambiguos, sólo sirve para desviar recursos de otras oportunidades de inversión y gasto socialmente imperativas.

<sup>77</sup> Ver: SMITH, D. Andrew y Michael J. TREBILCOCK. Op. Cit. p. 226, citando data de MUIR, Russel y Joseph P. SABA. "Improving State Enterprise Performance: The Role of Internal and External Incentives". World Bank. 1995.

<sup>78</sup> Data empírica comparativa parecería validar esta conclusión en otros países menos desarrollados. Ver SMITH, D. Andrew y Michael J. TREBILCOCK. Op. Cit. p. 226.

<sup>79</sup> Luego de la Segunda Guerra Mundial, mientras otras regiones del mundo experimentaron mejoras en los ingresos percibidos por el quinto inferior de la población, los PLA experimentaron una caída de este indicador (para 1970, el promedio Latinoamericano era de 3.4% comparado con 4.9% en todos los países en desarrollo). Ver: BULMER-THOMAS, Victor. Op. Cit. p. 313.

En términos del coeficiente Gini (un coeficiente Gini a la alza refleja una peor distribución del ingreso), la data existente evidencia incrementos en Argentina de 0.37 a inicio de los años 50 a 0.52 en 1990, en Brasil de 0.57 en 1960 a 0.63 en 1990, en Chile de 0.44 a inicios de la década de los 50 a 0.52 en 1978. Mejoras pueden hallarse en México (de 0.61 en 1963 a 0.52 in 1989) y Colombia (de 0.51 a inicio de la década de los 50 a 0.47 en 1988). Ver: THORP, Rosemary. Op. Cit. p. 352.

<sup>80</sup> Ver: CLEMENTS, Benedict J. "State Enterprises and Employment Generation in Brazil". En: Economic Development and Cultural Change 41. 1992. p. 51 (concluyendo sobre la base de data empírica que las EPE en Brasil fueron menos efectivas que el sector privado en la tarea de generar empleos para la fuerza laboral urbana); BAER, Werner. "Industrialization in Latin America: Successes and Failures". En: The Journal of Economic Education 15. 1984. pp. 124, 128-129.

<sup>81</sup> Ver, de manera general, DORNBUSCH, Rudiger y Sebastian EDWARDS (Editores). "The Macroeconomics of Populism in Latin America". University of Chicago Press. 1991.

<sup>82</sup> Ver: BULMER-THOMAS, Victor. Op. Cit. pp. 353-355.

<sup>83</sup> Nota 22 *supra*.

### III. LOS LOGROS Y CONTRATIEMPOS DE LOS PROCESOS DE TRANSFERENCIA DE LAS EPE

La moratoria de la deuda externa mexicana de 1982 puso fin al flujo masivo de préstamos comerciales privados hacia Latinoamérica que, de la mano del alza de las tasas de interés, del constante debilitamiento de los precios internacionales de las materias primas y del servicio de la deuda que abrumaba los presupuestos nacionales, resultaron en una severa crisis fiscal y de balanza de pagos<sup>84</sup>. La gravedad de la crisis aceleró la adopción en la región de una versión más comprensiva del enfoque monetarista ortodoxo tradicional de estabilización que había venido siendo promovido por la comunidad monetaria internacional desde fines de los años 50, acompañada de políticas de reforma estructural (con el tiempo, estas políticas se conocieron como el "Consenso de Washington")<sup>85</sup>. Habiendo demostrado su efectividad para reducir el déficit fiscal, contrarrestar el desequilibrio y controlar la inflación luego de la crisis de la hiperinflación boliviana de 1985; hasta los más reacios PLA que habían optado por experimentar con políticas heterodoxas que sólo empeoraron la crisis (*verbi gratia*, Argentina, Brasil y Perú)<sup>86</sup>, siguieron su camino.

La primera generación de políticas del Consenso de Washington se concentró en las deficiencias profundamente enraizadas en las estructuras económicas heredadas de los modelos de crecimiento pasados, resultantes de la naturaleza protectora de sus políticas y del excesivo rol del Estado, enfatizando la necesidad de reformar las políticas de balanza de pagos (por ejemplo, tipo de cambios reales, liberalización del comercio y apertura hacia la inversión extranjera directa), de adoptar estrictas políticas fiscales (*verbi gratia*, disciplina fiscal y prioridad en el gasto, reforma tributaria), de liberalizar las finanzas (por ejemplo, mercados de capitales) y promover un ambiente

competitivo (*verbi gratia*, desregulación, derechos de propiedad)<sup>87</sup>. En este contexto, la transferencia de las EPE al sector privado era vista como una política omnicompreensiva –una manera de revertir las estructuras económicas derivadas de la presencia ubicua del Estado en las actividades económicas, incrementar los ingresos fiscales, reducir las pérdidas derivadas de empresas públicas deficitarias, cuadrar los presupuestos, mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios públicos, promover la competencia y atraer la inversión extranjera directa<sup>88</sup>. Consecuentemente, durante los años 90, la mayoría de los PLA implementaron masivos programas de privatización cuyos resultados se discutirán a continuación<sup>89</sup>.

#### 3.1. Los resultados económicos de los procesos de transferencia latinoamericanos

Resulta casi una verdad de Perogrullo afirmar que la implementación de programas de privatización y de otras reformas estructurales en Latinoamérica ha contribuido a superar las fuentes de la inestabilidad macroeconómica que detonaron la crisis de la deuda de los años 80. No obstante, el escepticismo respecto a los efectos microeconómicos de las privatizaciones en Latinoamérica aún persiste<sup>90</sup>.

Casos individuales de privatizaciones exitosas y fallidas en Latinoamérica pueden ser fácilmente identificados. No obstante, resultaría engañoso extraer conclusiones de índole general respecto a los beneficios (o ausencia de beneficios) de tales ejemplos aleatorios, pues estaríamos partiendo de una muestra sesgada. Gran parte de la literatura existente respecto al rendimiento de empresas latinoamericanas con posterioridad a su privatización adolece de este tipo y de otras fuentes de sesgos en el muestreo<sup>91</sup>, o se encuentra de algún otro modo viciada debido al empleo de data no comparable (*verbi gratia*, no pueden válidamente

<sup>84</sup> Ver: THORP, Rosemary. Op. Cit. pp. 217-218; BULMER-THOMAS, Victor. Op. Cit. pp. 366-369.

<sup>85</sup> Ver, de manera general, WILLIAMSON, John (editor). "Latin American Adjustment: How Much Has Happened?". Institute for International Economics. 1990.

<sup>86</sup> Pese a que la implementación y administración de políticas heterodoxas en Argentina, Brasil y Perú tuvo sus variaciones, es posible identificar algunos rasgos comunes. Estos experimentos combinaron elementos de estabilización ortodoxa (por ejemplo, la devaluación y el sinceramiento de precios) con elementos no-ortodoxos diseñados para controlar las expectativas inflacionarias (por ejemplo, fijación de precios, salarios y tipo de cambio) e incrementar los ingresos tributarios. Para mayor información respecto a las políticas heterodoxas, ver THORP, Rosemary. Op. Cit. pp. 224-225; EDWARDS, Sebastian. Op. Cit. pp. 33-39; CRABTREE, John. "Peru Under García: An Opportunity Lost". Macmillan. 1992; LAGO, Ricardo. "The Illusion of Pursuing Redistribution Through Macropolicy: Peru's Heterodox Experience 1985-1990". En: "The Macroeconomics of Populism in Latin America". Editores: R. Dornbusch y S. Edwards. The University of Chicago Press. 1991. p. 263.

<sup>87</sup> Ver: THORP, Rosemary. Op. Cit. pp. 226-231.

<sup>88</sup> Ver: EDWARDS, Sebastian. Op. Cit. p. 174.

<sup>89</sup> En el presente trabajo, empleamos la expresión "procesos de transferencia" para referirnos a toda forma de disposición o desarticulación de una EPE, incluyendo su privatización, su liquidación o cualquier otro medio; el término "privatización" es empleado para referirnos a toda forma de transferencia de una EPE al sector privado, incluyendo la transferencia de su propiedad, la venta de sus activos productivos, su entrega temporal o en concesión, etcétera.

<sup>90</sup> Ver, por ejemplo: MCKENZIE, David y Dilip MOOKHERJEE. "The Distributive Impact of Privatization in Latin America: Evidence from Four Countries". En: *Economía* 3. 2003. p. 161; BAYLLIS, Kate. "Privatization and Poverty: The Distributional Impact of Utility Privatization". En: *Annals of Public and Cooperative Economics* 73. 2002. p. 603; BIRDSALL, Nancy y John NELLIS. "Winners and Losers: Assessing the Distributional Impact of Privatization". Working Paper Number 6. Center for Global Development. 2002.

<sup>91</sup> Ver: CHONG, Alberto y Florencio LÓPEZ DE SILANES (Editores). "The Truth About Privatization in Latin America". En: "Privatization in Latin America: Myths and Reality". Stanford University Press. 2005. pp. 9-12.

efectuarse comparaciones relevantes entre el rendimiento antes y después de una privatización cuando la EPE ha sido escindida antes de ser transferida o fusionada luego de su cambio de propiedad)<sup>92</sup>.

Los estudios más comprensivos respecto al rendimiento de EPE privatizadas en los siete PLA líderes en privatizaciones<sup>93</sup>, efectuados por una red de investigación supervisada por Alberto Chong y Florencio López de Silanes, han sido recientemente publicados y sus resultados se reseñan a continuación. Para superar los obstáculos detallados en el párrafo precedente, los investigadores efectuaron una minuciosa tarea de recopilación de data, compilando amplia información pre y post-privatización para obtener muestras industriales horizontales casi completas de empresas privatizadas de todos los tamaños, así como información contable auditada a nivel de empresas o plantas, información financiera sucedánea y otras fuentes de información que permitieron la agregación de la data<sup>94</sup>.

Divergiendo de la creciente percepción pública en la región, los estudios compilados por Chong y López de Silanes indican que las privatizaciones de las EPE implementadas durante las dos últimas décadas en los países analizados han resultado en incrementos de rentabilidad producto de mejoras en la eficiencia operativa, apoyadas por reestructuraciones aceleradas y mejoras de productividad (*verbi gratia*, reducciones en costos unitarios e incremento de la producción)<sup>95</sup>, y no a expensas de ingresos gubernamentales o provenientes de la explotación laboral o de los consumidores. Por el contrario, estos estudios de manera consistente revelan un incremento de los ingresos tributarios provenientes de las EPE privatizadas<sup>96</sup>. Del mismo modo, estos estudios revelan importantes incrementos en salarios reales y ajustados por industrias (entre 70 a 110 por ciento) y ahorros medios inmatereales provenientes de costos laborales reducidos, refutando así la hipótesis de que una fuente importante de las ganancias de productividad de las EPE privatizadas se halla en transferencias de los

trabajadores a los accionistas privados (por ejemplo, resultando de menor número de empleados o menores salarios)<sup>97</sup>. Finalmente, estos estudios de países traen a la luz que las privatizaciones de las EPE, generalmente, han resultado en mejoras en la calidad de productos y servicios (pese a que aún se puede hacer mucho por mejorar el acceso a, y la distribución de, servicios públicos)<sup>98</sup>, y que los cambios medios en la rentabilidad de las empresas privatizadas en industrias potencialmente no competitivas son generalmente menores a los de las empresas privatizadas en industrias competitivas (mientras que el crecimiento en la inversión, empleo y producción en las primeras ha excedido el crecimiento en las segundas), ensombreciendo así la comúnmente voceada proposición de que la rentabilidad de las empresas con posterioridad a su privatización puede ser resultado de su poder de mercado y de la explotación de los consumidores<sup>99</sup>.

Por lo general, la evidencia empírica reseñada anteriormente confirma que el cambio en las estructuras de propiedad implementado a lo largo de Latinoamérica durante las dos últimas décadas ha tenido un impacto positivo y significativo en lo que concierne al rendimiento de las empresas y al bienestar social. Por supuesto que siempre se podrán identificar con facilidad casos aislados de privatizaciones fallidas, no obstante lo cual, la data agregada revelaría que la magnitud y severidad de tales fallas no necesariamente coinciden con las percepciones que dominan ciertos sectores de la opinión pública latinoamericana contemporánea. Las fuentes reales y potenciales de fallas en los procesos de privatización de las EPE se reseñan en la siguiente sección.

### 3.2. Fuentes reales y potenciales de las fallas de los procesos de privatización

Sin perjuicio de sus explicaciones y logros económicos, la privatización es, también, fundamentalmente un proceso político<sup>100</sup>. Como tal, no podemos menospreciar el hecho que los efectos de las

<sup>92</sup> Ver: Ibid. pp. 17-18.

<sup>93</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

<sup>94</sup> Ver: Ibid. pp. 6-18.

<sup>95</sup> Conforme a estos estudios, la reducción media en los costos unitarios de las EPE privatizadas en estos países se contrajo en dieciséis por ciento, la *ratio* media por país de ventas por activos se incrementó en dieciséis por ciento, la reducción media de la fuerza laboral por país fue de veinticuatro por ciento y, pese a modestos niveles de inversión y una reducción en el empleo, la producción media por empresa se incrementó en más de cuarenta por ciento. Las mejoras en las EPE privatizadas, generalmente, han sido mayores a las de las empresas privadas similares, excluyendo así la posibilidad de que las ganancias puedan ser atribuidas a cambios en las condiciones macroeconómicas, y la diferencia en la brecha de rendimiento entre EPE privatizadas y empresas privadas comparables se redujo significativamente. Ver Ibid. pp. 18-26.

<sup>96</sup> Ver: Ibid. pp. 27-28.

<sup>97</sup> Ver: Ibid. pp. 28-32.

<sup>98</sup> Ver: TORERO, Máximo y Alberto PASCÓ-FONT. "El Impacto Social de la Privatización y Regulación de los Servicios Públicos en el Perú". Documento de Trabajo 5. Grade. 2000.

<sup>99</sup> Ver: CHONG, Alberto y Florencio LÓPEZ DE SILANES. Op. Cit. pp. 32-39.

<sup>100</sup> Ver: SMITH, W. Rand. "Privatization in Latin America: How Did It Work And What Difference Did It Make?". En: Latin American Politics and Society 44. 2002. pp. 153, 155; MEGGINSON, William. "Privatization". En: Foreign Policy 118. 2000. p. 14; MANZETTI, Luigi. "Privatization South American Style". Oxford University Press. 1999. pp. 1-3.

privatizaciones pueden verse menguados por las características de la economía política bajo la cual son implementadas. Del mismo modo, no podemos perder de vista el hecho que la privatización no pone fin a la participación del Estado en la economía, sino, más bien, transforma su papel de protagonista en la producción directa de bienes y servicios hacia el de supervisor y regulador de las empresas privatizadas en un entorno competitivo, una transición algo incómoda que, de no ser adecuadamente implementada, puede incidir en los potenciales resultados de las reformas de mercado.

#### Cuestiones de economía política

Como se señaló anteriormente, las políticas de privatización emergieron en los PLA en el contexto de, posiblemente, la crisis económica más aguda experimentada por la región desde su independencia. El alcance y la severidad de la crisis facilitaron el desarrollo de un clima interno que favoreció la adopción de los programas de privatización y debilitó la resistencia por parte de ciertos grupos socioeconómicos de interés domésticos (*verbi gratia*, los militares, la fuerza laboral organizada). Las condiciones externas, tales como la disponibilidad de inversionistas extranjeros interesados en expandir sus operaciones en la región, de ayuda económica externa y de asistencia técnica multilateral, eran también alentadoras, contribuyendo a consolidar la oportunidad para llevar a cabo las reformas.

Las privatizaciones, por supuesto, requieren más que un ambiente favorable. Como explica Manzetti, la adopción de este tipo de políticas requiere la convergencia tanto de la oportunidad como de la voluntad de los líderes políticos<sup>101</sup>. El proceso de privatizaciones chileno ilustra este punto. En Chile, la oportunidad de embarcarse en programas de liberalización económica y privatización se presentó unos quince años antes del resto de los PLA luego del golpe militar de 1973. Mientras la mayoría de las empresas nacionalizadas entre 1970 y 1973 habían sido devueltas a sus propietarios originales para mediados de la década y un número significativo de las EPE que existían con anterioridad a 1970 habían sido privatizadas para 1980, el gobierno militar no tenía la voluntad de perder control sobre el cobre, la exploración petrolera y la industria del acero, como

tampoco sobre las empresas eléctricas y de servicios públicos más grandes, alegando razones de seguridad nacional e interés estratégico (por el contrario, en 1974 los militares adquirieron el control sobre la principal compañía telefónica)<sup>102</sup>. Fue sólo después de la crisis financiera de los años 1981-1983 que los militares fueron persuadidos por su equipo de tecnócratas ideológicamente motivados para privatizar el acero, las principales empresas de servicios públicos, la aerolínea nacional y otras EPE de mayor envergadura; sin embargo, aún entonces el gobierno se negó a perder control sobre el cobre (CODELCO) y el petróleo (ENAP) (para 1989, sólo diecinueve EPE anteriores a Allende eran aún controladas por el Estado)<sup>103</sup>.

La voluntad para ejecutar reformas, por otro lado, no siempre está motivada por la convicción ideológica. En muchos casos, la voluntad de los líderes políticos se halla motivada por el pragmatismo y por intereses personales o políticos que tienen el potencial de impactar de manera directa la implementación y los resultados de las políticas ejecutadas. Por ejemplo, un repaso de los estudios de economía política contemporáneos respecto de las privatizaciones y otras reformas estructurales llevadas a cabo en Latinoamérica durante la década de los 90, revela que es más probable que existan fallas (por ejemplo, redacción contractual inadecuada, subvaluación, etcétera) en la implementación de estas políticas (o, al menos, que se perciba que tales fallas han ocurrido) ante la presencia de líderes políticos acaparadores de poder animados por motivaciones personales o políticas, o en el contexto de captura de los diseñadores de políticas públicas por parte de grupos de interés que pueden resultar en políticas sesgadas. Las experiencias peruana, argentina y mexicana son ilustrativas sobre este respecto.

En retrospectiva, los analistas concuerdan en señalar que durante su década en el poder, el presidente peruano Alberto Fujimori siguió el camino populista característico de la política peruana<sup>104</sup>, emergiendo durante la década de los 90 como la personificación del poder político, reafirmando la hegemonía del Poder Ejecutivo sobre el resto de los poderes del Estado y habitualmente empleando los recursos a su disposición para fortalecer su popularidad personal ante el electorado<sup>105</sup>. Los analistas han observado que la

<sup>101</sup> Ver: MANZETTI, Luigi. Op. Cit. pp. 294-296.

<sup>102</sup> Ver: FISCHER, Ronald, GUTIÉRREZ, Rodrigo y Pablo SERRA. "The Effects of Privatization on Firms: The Chilean Case". En: "Privatization in Latin America: Myths and Reality". Editores: A. Chong y F. López de Silanes. Stanford University Press. 2005. pp. 206-213; TEICHMAN, Judith A. "The Politics Of Freeing Markets In Latin America: Chile, Argentina And Mexico". The University of North Carolina Press. 2001. pp. 73-76.

<sup>103</sup> Ver: FISCHER, Ronald, GUTIÉRREZ, Rodrigo y Pablo SERRA. Op. Cit. pp. 197-198, 207-211; TEICHMAN, Judith A. Op. Cit. pp. 77-83.

<sup>104</sup> Ver, de manera general, CRABTREE, John. "Neo-Populism and the Fujimori Phenomenon". En: "Fujimori's Peru: The Political Economy". Editores: J. Crabtree y J. Thomas. Institute of Latin American Studies. 1998.

<sup>105</sup> Ver Ibid. pp. 17-19.

implementación de políticas de reforma bajo Fujimori fue producto de una combinación de pragmatismo económico y populismo político (la necesidad de controlar con rapidez la crisis económica heredada de los experimentos heterodoxos y de consolidar su poder personal), una combinación crítica para comprender las instituciones que florecieron y se debilitaron bajo el régimen de Fujimori<sup>106</sup>. Como resultado, el programa de privatización implementado por la Administración de Fujimori se convirtió en un mecanismo para rápidamente atraer la inversión extranjera, incrementar los ingresos estatales y restar poder a potenciales enemigos políticos (principalmente, los sindicatos)<sup>107</sup>. No debe sorprendernos que, en este contexto, no es poco usual encontrar alegaciones de valuaciones incorrectas, falta de transparencia, reglas inconsistentes y control insuficiente en los procesos de privatización ejecutados<sup>108</sup>, o casos en los que metas fiscales de corto plazo parecen haber sido priorizadas sobre metas de eficiencia de largo plazo perseguidas por los procesos de transferencia de las EPE.

La adopción de políticas de privatización en Argentina se desarrolló paralelamente a la experiencia peruana en muchos aspectos<sup>109</sup>. Los comentaristas observan que la implementación de las políticas de estabilización y de reforma estructural que conllevaron a los procesos de privatización bajo el régimen de Menem, también fueron producto de una combinación de la necesidad de controlar rápidamente la crisis económica y de consolidar el poder personal. En el caso de Menem, además de la meta de obtener resultados económicos rápidos, los analistas observan que estos instrumentos políticos fueron estratégicamente empleados para reformular al Partido Peronista a su imagen, empleando

los procesos de privatización como medios para construir nuevas alianzas con el capital doméstico y con los líderes conservadores, para debilitar las estructuras sindicalistas peronistas y para consolidar su poder personal<sup>110</sup>. Como resultado, se observa que las privatizaciones han sido altamente discrecionales y exentas de mecanismos de control, resultando en el pago de comisiones, corrupción, licitaciones arregladas y fugas de información privilegiada<sup>111</sup>. La línea dura de percepción respecto a las privatizaciones ejecutadas bajo el gobierno de Menem se resume de la siguiente manera: "...El programa de Menem (...) estuvo marcado por el favoritismo, el autoritarismo y la corrupción. Específicamente, la premura de Menem, de la mano con su sesgo a favor de los grandes empresarios (mientras que la fuerza laboral era coactada o reprimida), alimento un *ethos* de privilegio ejecutivo y favoritismo amical que socavó la legitimidad política y la eficiencia económica de las privatizaciones. (...) En efecto, los conglomerados proveían los fondos para las campañas y otras comisiones para Menem y su entorno, y el Presidente devolvía el favor arreglando la venta de las EPE a tales conglomerados en términos generosos, incluyendo bajos precios de venta y grandes beneficios tributarios"<sup>112</sup>.

En el caso mexicano, si bien no es notorio que el programa de privatización estuviese motivado por una necesidad de construir alianzas, los analistas argumentan que bajo la Administración de Salinas (1989-1993), en la cual el 96 por ciento de todos los activos estatales fueron privatizados<sup>113</sup>, "un pequeño grupo de poderosos empresarios gozó de fácil acceso a miembros claves del equipo de diseñadores de políticas, desarrollándose estrechos lazos y relaciones

<sup>106</sup>Al inicio de la Administración de Fujimori, la economía peruana adolecía de un estancamiento con inflación ("stagflation" o recesión con inflación); una inflación mensual de alrededor del 30% y un PBI oficial negativo de 11,6% en 1989. A su vez, la legitimidad del nuevo gobierno era débil, producto de haber sido elegido de una votación táctica sin precedentes, careciendo de un partido político que lo apoyara y contando con una minoría en el Congreso. Ver, de manera general, *Ibid.* pp. 17-19. Ver, también, SMITH, W. Rand. Op. Cit. pp. 158; MANZETTI, Luigi. Op. Cit. pp. 235-236.

Así, desde un inicio, la Administración de Fujimori se apresuró en consolidar y mantener su apoyo popular, recurriendo a reestablecer el orden económico y social ausente durante gran parte de la década precedente. Desde esta perspectiva, las políticas económicas de Fujimori y su adopción de la privatización, no fueron resultado de sus preferencias ideológicas personales, sino más bien una decisión política pragmática (ver MANZETTI, Luigi. Op. Cit. pp. 246-247). No tenía tiempo para perder experimentando con políticas heterodoxas. Confrontado con una necesidad urgente de recursos financieros, habiendo sido las reservas internacionales depredadas durante el gobierno anterior, y resultados económicos rápidos para reforzar su apoyo popular, las prescripciones del Consenso de Washington era su natural y única opción. El incremento del gasto social diseñado para hacer el 'Fujishock' políticamente viable, y la velocidad en la que las políticas comenzaron a dar resultados, ayudó controlar el descontento público (ver FIGUEROA, Adolfo. "Income Distribution and Poverty in Peru". En: "Fujimori's Peru: The Political Economy". Editores: J. Crabtree y J. Thomas. Institute of Latin American Studies. 1998. pp. 146-147; MANZETTI, Luigi. Op. Cit. p. 235). Una vez controlada la hiperinflación y recobrado el crecimiento económico, también incrementó la popularidad y el poder personal de Fujimori, una correlación de la cual él se encontraba consciente. Así, mientras el programa económico adoptado mostrara resultados, él no tendría la voluntad de alterar sus prescripciones. Esta coexistencia pacífica entre el populismo político y el liberalismo económico resulta central para comprender las instituciones que se desarrollaron y se extinguieron bajo el régimen de Fujimori.

<sup>107</sup>Ver: SMITH, W. Rand. Op. Cit. p. 158; MANZETTI, Luigi. Op. Cit. pp. 283-288.

<sup>108</sup>Ver: SMITH, W. Rand. Op. Cit. p. 158.

<sup>109</sup>En 1989, la Administración de Menem también heredó un gobierno en quiebra y una economía recesiva e inflacionaria, sin contar con un mandato contundente de perseguir políticas de reforma económica.

<sup>110</sup>Ver: SMITH, W. Rand. Op. Cit. p. 156; ; TEICHMAN, Judith A. Op. Cit. pp. 114-118, 127; MANZETTI, Luigi. Op. Cit. pp. 77-78.

<sup>111</sup>Ver: TEICHMAN, Judith A. Op. Cit. pp. 116-117; SABA, Roberto y Luigi MANZETTI. "Privatization in Argentina: The Implications for Corruption". En: *Crime, Law and Social Change* 25. 1996. p. 353.

<sup>112</sup>SMITH, W. Rand. Op. Cit. pp. 156-157.

<sup>113</sup>Ver: CHONG, Alberto y Florencio LÓPEZ DE SILANES. "Privatization in Mexico". En: "Privatization in Latin America: Myths and Reality". Editores: A. Chong y F. López de Silanes. Stanford University Press. 2005. p. 354.

personales de esta interacción”<sup>114</sup>. Este acceso privilegiado al equipo de diseñadores de políticas dice haberse traducido en beneficios para los propietarios de estos poderosos conglomerados<sup>115</sup>. Más aún, la manera altamente discrecional en la que se privatizaron algunas empresas de servicios públicos, carreteras y bancos mexicanos ha contribuido a impulsar alegaciones de favoritismo amical y beneficios directos para la cúpula política del país por intermedio de testaferros<sup>116</sup>.

En contraste con las experiencias antes reseñadas, los procesos de privatización en Brasil, bajo Fernando Henrique Cardoso, son recurrentemente citados como procesos ejemplares. Los observadores consideran que, en el caso de Cardoso, la voluntad de llevar adelante el proceso derivó de un compromiso ideológico a favor de las reformas de mercado (un hecho algo irónico, considerando que Cardoso había sido un ferviente defensor de las políticas de ISI en su juventud)<sup>117</sup>. A Cardoso, también, se le reputa ser un político muy hábil que pudo llevar adelante las privatizaciones por medio de comunicación efectiva, diálogo y la construcción de consensos inclusivos con el Congreso, los gobiernos estatales y grupos de interés<sup>118</sup>. Resulta interesante destacar que las alegaciones de subvaluación y otras fallas de implementación usualmente se encuentran restringidas a los predecesores de Cardoso<sup>119</sup>.

#### Cuestiones de supervisión

Las políticas de reforma estructural y la transferencia de las EPE implican una profunda transformación del rol del Estado en las actividades económicas –de protagonista a supervisor. Ciertamente, esta transición es lenta, costosa y técnicamente retardadora, toda vez que requiere que Estados institucionalmente débiles con burocracias sistemáticamente endémicas pasen de administrar EPE individuales que han sido manejadas por décadas con escaso control a supervisar y regular sectores industriales completos en entornos competitivos poco familiares<sup>120</sup>.

Pocos cuestionarían que el funcionamiento de mercados reestructurados y privatizados requiere la implementación de regulaciones horizontales (*verbi gratia*, regulación financiera y de prácticas de buen gobierno corporativo) y sectoriales consistentes, la adopción de políticas de competencia y el establecimiento de derechos de propiedad transparentes, así como reformas institucionales paralelas. Legislación antimonopolios efectiva y eficazmente ejecutada, por ejemplo, tiende a mitigar el riesgo de que el poder de mercado se traduzca en pérdidas para el bienestar de los consumidores, mientras que las regulaciones de buen gobierno corporativo facilitan tanto el acceso como la eficiente asignación del capital necesario para financiar inversiones. Sin un marco regulatorio efectivo y reguladores capaces, muchos de los beneficios esperados de las privatizaciones podrían no materializarse, al menos en el corto plazo, sobre todo en sectores sujetos a problemas de monopolio natural y limitados por competencia insuficiente en los cuales las ganancias derivadas del cambio de propiedad podrían no alcanzarse<sup>121</sup>.

La regulación y las instituciones, sin embargo, no pueden ser puestas en marcha de la noche a la mañana. La efectividad de los procesos de diseños de políticas regulatorias se encuentra condicionada por la estructura sectorial que se persigue alcanzar, así como por el conocimiento técnico, las habilidades y la experiencia que son desarrolladas en el tiempo producto del entrenamiento y el aprendizaje sobre la marcha. A su vez, la construcción de instituciones y el desarrollo de capacidades institucionales es en gran medida el resultado del diseño y de la planificación institucional, del liderazgo y de una administración creativa, de los controles y contrapesos instituidos y del respaldo político traducido en autonomía presupuestaria, técnica y de decisión efectivas, factores que, en el tiempo, determinan la consolidación institucional. Consecuentemente, los procesos de diseño regulatorio y de reforma institucional exitosos

<sup>114</sup> TEICHMAN, Judith A. Op. Cit. p. 145.

<sup>115</sup> Ver: Ibid. p. 146.

<sup>116</sup> Ver: Ibid. p. 147.

<sup>117</sup> Ver: SMITH, W. Rand. Op. Cit. p. 157.

<sup>118</sup> Ver: Ibidem.

<sup>119</sup> El proceso de privatización brasilero con anterioridad a Cardoso es, de algún modo, similar a los casos peruanos y argentino antes descritos. En 1990, al tomar el poder, Fernando Collor de Mello, quien se encontraba confrontado con una crisis económica similar heredada de la heterodoxia y con un Congreso dividido, ejecutó un rápido programa de estabilización y persiguió la adopción de políticas de reforma estructural y la ejecución de privatizaciones (ver MANZETTI, Luigi. Op. Cit. pp. 151-153). Sin embargo, a diferencia de los casos de Fujimori y Menem, las acciones de Collor dieron lugar a una fuerte reacción de parte del Congreso, la fuerza laboral, los estudiantes universitarios y la Iglesia Católica, quienes temían que Collor emplee las privatizaciones para consolidar su poder personal (ver SMITH, W. Rand. Op. Cit. p. 157; MANZETTI, Luigi. Op. Cit. p. 153). Luego de tan solo dos años en el poder, Collor fue removido por cargos de corrupción, siendo sucedido por Itamar Franco, un presidente interino que carecía de una base de soporte propia, el cual desaceleró el ritmo de las reformas, sólo pudiendo implementarse un puñado de privatizaciones (entre los dos, sólo 34 EPE fueron transferidas), (ver SMITH, W. Rand. Op. Cit. p. 157; MANZETTI, Luigi. Op. Cit. pp. 153-157).

<sup>120</sup> Ver: MEGGINSON, William. “Privatization”. En: Foreign Policy 118. 2000. p. 22.

<sup>121</sup> Ver: MANZETTI, Luigi (editor). “Political Economy of Regulatory Policy”. En: “Regulatory Policy in Latin America: Post Privatization Realities”. North-South Center Press. 2000. p. 83.

son naturalmente de largo aliento e imperfectos, hecho que en sí mismo tiene el potencial de limitar la realización de los beneficios perseguidos por la transferencia de las EPE a manos privadas.

Por lo demás, las reformas regulatorias e institucionales pueden ser entorpecidas como productos de las peculiaridades del ambiente político en el que son implementadas. Por ejemplo, dentro del contexto de la economía política bajo la cual se implementaron los procesos de transferencia en los PLA antes descrita, los analistas sostienen que en Argentina las reformas de mercado no fueron acompañadas de una legislación antimonopolios transparente y efectiva, permitiendo el desarrollo de posibles prácticas restrictivas y abusos de posiciones de dominio por parte de empresas de servicios públicos que fueron privatizadas en condiciones monopólicas<sup>122</sup>. Más aún, se sostiene que el vacío institucional bajo el cual se llevaron adelante las privatizaciones en Argentina (por ejemplo, abusando de los decretos de urgencia), los fines políticos perseguidos por tales procesos (*verbi gratia*, compensar a los partidarios) y la corrupción que rodeó su implementación, contribuyeron a fomentar estructuras regulatorias débiles, instituciones regulatorias con presupuestos inadecuados e intervencionismo político en los procesos de toma de decisiones (en algunos casos, se sostiene que se trató de una política deliberada para atraer inversionistas)<sup>123</sup>. Alegaciones similares de supervisión débil o insuficiente han sido efectuadas con relación a otros procesos de privatización llevados en cabo en la mayor parte de PLA<sup>124</sup>.

#### IV. LA GLOBALIZACIÓN Y SUS DESCONTENTOS: LA AGENDA PENDIENTE

En junio de 2002, una protesta masiva estalló en Arequipa, la segunda ciudad más importante del Perú, en respuesta al plan del gobierno de privatizar dos empresas de generación eléctrica de propiedad estatal (EGASA y EGESUR). Conforme al *New York Times*, entre los protestantes habían “desde marxistas gritando *slogans* de los años 60, sindicalistas radicales (... hasta) Fanny Puntaca, una tendera y abuela de seis”<sup>125</sup>. Pese al anuncio del presidente Toledo de que las privatizaciones serían llevadas a cabo sin importar la oposición, violentos y destructivos motines y saqueos eventualmente llevaron a que el gobierno suspendiera la venta. Tan sólo semanas después, mientras que los

opositores a la globalización aún celebraban el resultado como señal de la muerte de las privatizaciones, el gobierno anunció el cierre de una operación de US\$ 261 millones, licitando en concesión por 30 años a favor de un consorcio privado el derecho a operar las empresas de transmisión eléctrica de propiedad estatal ETECEN y ETESUR, también localizadas en Arequipa. El día siguiente al otorgamiento de la buena pro, representantes de los sindicatos de las EPE privatizadas emitieron un comunicado de prensa anunciando que se encontraban de acuerdo con la concesión, afirmando que sus derechos se encontraban debidamente protegidos y solicitando a terceros a no intervenir a su favor ni protestar en contra de la concesión. Explicando este inesperado resultado, el equipo legal del consorcio ganador reconoció que estaban conscientes de la necesidad de evitar los problemas de la operación de EGASA-EGESUR, indicando lo siguiente:

“Una de las principales dificultades de la operación fue negociar con los trabajadores. Teníamos que explicar a las personas los beneficios que (un operador privado) conllevaría, tales como una reducción del 10 por ciento en la tarifa de transmisión y la interconexión de los sistemas de transmisión de Perú, Ecuador y Bolivia, que le permitirían al Perú exportar energía a la Comunidad Andina. (...) Esta es la primera operación anunciada conjuntamente por los ministros del gobierno con los representantes laborales. No hubo oposición a la concesión entre los trabajadores—es más, ellos eran los primeros en defender sus beneficios. Creemos que si el proceso es adecuadamente comunicado a la fuerza laboral, y ellos lo aceptan, las cosas corren más fáciles para todos”<sup>126</sup>.

El ejemplo antes reseñado revela que las opiniones contrarias a la privatización voceadas en ciertos segmentos de la sociedad latinoamericana no necesariamente se encuentran enraizadas en un tema de propiedad, sino más bien en deficiencias derivadas de fallas en la economía política y en la supervisión de la implementación de anteriores procesos de transferencia de activos estatales antes discutidas. Estas deficiencias, sin embargo, no invalidan las premisas teóricas y empíricas sobre las que se sustenta la privatización de las EPE. Por el contrario, sí revelan la suprema importancia de introducir políticas que fomenten mayor transparencia y una más estricta rendición de cuentas en los procesos de transferencia

<sup>122</sup>Ver, por ejemplo: SABA, Roberto. “Regulatory Policy in an Unstable Legal Environment: The Case of Argentina”. En: “Regulatory Policy in Latin America: Post Privatization Realities”. Editor: L. Manzetti. North-South Center Press. 2000. p. 257.

<sup>123</sup>Ver: MANZETTI, Luigi. Nota 100 *supra*. p. 328.

<sup>124</sup>Ver: CHONG, Alberto y Florencio LÓPEZ DE SILANES. Nota 91 *supra*. pp. 52-55; MANZETTI, Luigi. Nota 100 *supra*. pp. 318-321, 328.

<sup>125</sup>FORERO, Juan. “Still Poor, Latin Americans Protest Push for Open Markets”. En: *New York Times* del 19 de julio del 2002. p. A1.

<sup>126</sup>“Peruvian Privatisation Runs Protest Gauntlet”. En: *Latin Lawyer Magazine*. Octubre-Noviembre del 2002. p. 1.



de activos estatales, así como la necesidad de fortalecer el marco regulatorio e institucional bajo el cual deberán concurrir las empresas privatizadas.

Smith y Trebilcock argumentan que métodos alternativos para implementar la transferencia de activos estatales a manos privadas, tales como los contratos de gerencia o la subcontratación, pueden ser más adecuados en el contexto de democracias institucionalmente débiles azotadas por climas políticos inestables, corrupción e insuficiente competencia<sup>127</sup>. El actual movimiento observado en Latinoamérica hacia métodos alternativos a la privatización, tales como las asociaciones públicas privadas, es en parte un reflejo de este punto de vista. No obstante, sin importar el nombre que les pongamos o cómo las empaquetemos, cualquier intento por profundizar los esfuerzos privatizadores y consolidar sus beneficios,

no puede ser concebido y ejecutado en un vacío político. Por el contrario, necesariamente, requerirá un mayor grado de participación ciudadana y la implementación de esquemas de supervisión participativos, comunicación efectiva, una mejor distribución de los ingresos percibidos, diálogo inclusivo y la construcción de consensos con las fuerzas laborales y otros grupos de interés, temas demasiadas veces omitidos en la región.

La evolución de la aprobación de las políticas de reforma estructural en general, usualmente sigue la forma de una curva "J", inicialmente declinando y luego recuperándose cuando las políticas comienzan a madurar<sup>128</sup>. Si la aprobación de las privatizaciones en muchos PLA se encuentra actualmente en un punto bajo de la curva, retroceder en esta etapa simplemente sería un despropósito.

Carlos A. Patrón

<sup>127</sup>Ver: SMITH, D. Andrew y Michael J. TREBILCOCK. Nota 4 *supra*. pp. 238-244.

<sup>128</sup>Ver: CHONG, Alberto y Florencio LÓPEZ DE SILANES. Nota 91 *supra*. p. 1.