

EL PERRO DEL HORTELANO: DEFINIENDO EL ROL EMPRESARIAL DEL ESTADO EN LATINOAMÉRICA

Carlos A. Patrón*

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 tienen acceso a agua potable por cañería (pero no se atreven 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.¹ 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.² 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* a las afueras de Lima, como producto de su falta de desagüe.

* 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.

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 de 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 Sumar.

¹ Ver *Private Investment In Peru's Water Industry*, *The Economist* (16 de febrero de 2006), pp. 36-38.

² Estimaciones del Instituto Peruano de Economía.

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”)?³ 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 ulteriormente desfallecieron en Latinoamérica, aludiendo a los fines esbozados para justificar el rol *empresarial* del Estado en la región, así como a las

³ 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.

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.⁴ 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 de los PLA en el pasado.⁵ 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

⁴ Para una breve descripción del contexto en el que emergen las EPE en países menos desarrollados en general, ver D. Andrew Smith y Micheal J. Trebilcock, *State-owned Enterprises in Less Developed Countries: Privatization and Alternative Reform Strategies*, 12 *European Journal of Law and Economics* 217 (2001), pp. 218-219.

⁵ 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, generalmente: Rosemary Thorp, *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20th Century* (IDB, 1998), pp. 97-125; Victor Bulmer-Thomas, *The Latin American Economies: 1929-1939*, en: *Latin America Economy and Society Since 1930* 65 (Leslie Bethell ed., Cambridge University Press, 1998), pp. 65-114; Victor Bulmer-Thomas, *The Economic History of Latin America Since Independence* (Cambridge University Press, 1994), pp. 155-193.

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,⁶ 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.⁷

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.⁸

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 (v.gr., 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

⁶ Para mayor detalle acerca del desarrollo de políticas ISI en Latinoamérica y el papel del CEPAL, ver, generalmente: E.V.K. Fitzgerald, ECLA and the Theory of Import Substituting Industrialization in Latin America, en: An Economic History of Twentieth-Century Latin America, Volume 3: Industrialization and the State in Latin America 58 (Enrique Cardenas et. al., eds., Palgrave, 2000), pp. 58-97; Thorp, nota 5 supra, pp. 127-157; Bulmer-Thomas (1994), nota 5 supra, pp. 276-322.

⁷ Ver: Thorp, nota 5 supra, pp. 134-137; Bulmer-Thomas (1994), nota 5 supra, pp. 350-352.

⁸ Ver Bulmer-Thomas (1994), nota 5 supra, pp. 281.

mercado, en particular cuellos de botella comerciales y de infraestructura.⁹ 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.¹⁰ En su concepción original, se visualizaba que tales flujos provendrían primordialmente de fuentes públicas extranjeras, canalizados a través de gobiernos, principalmente de los Estados Unidos.¹¹ Sin embargo, cuando las fuentes extranjeras de dinero público comenzaron a fluir principalmente hacia la reconstrucción europea, los PLA que perseguían modelos de desarrollo hacia adentro se vieron forzados a concebir nuevas fuentes de inversión.¹²

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

⁹ 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 y Trebilcock, nota 4 supra, pp. 219.

¹⁰ Ver Thorp, nota 5 supra, pp. 133.

¹¹ Dinero público extranjero había llegado a la región en grandes cantidades durante la Segunda Guerra Mundial como consecuencia del deseo norteamericano de asegurar fuentes de abastecimiento, construir alianzas y desarrollar nuevos recursos estratégicos. Ver Thorp, nota 5 supra, pp. 117-120.

¹² 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 (v.gr., manufactura de bienes de consumo). Ver: Enrique Cardenas, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp, Introduction, en: An Economic History of Twentieth-Century Latin America, Volume 3: Industrialization and the State in Latin America 1 (Enrique Cardenas et. al., eds., Palgrave, 2000), pp. 4-5; Thorp, nota 5 supra, pp. 133-134; Bulmer-Thomas (1994), nota 5 supra, pp. 281.

programas de industrialización acelerada emprendidos por los PLA.¹³ Inicialmente, las inversiones públicas se encontraban principalmente orientadas hacia el desarrollo de infraestructura social (v.gr., ferrocarriles, energía, comunicaciones), dado que la presencia de políticas de regulación tarifaria que favorecían amplios objetivos (v.gr., tarifas reducidas para sectores industriales promocionados y sectores de la población de menores recursos) efectivamente desalentaban la inversión privada en estas actividades.¹⁴ 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,¹⁵ observándose la aparición de EPE en sectores de bienes intermedios “estratégicos” (v.gr., acero),¹⁶ en el sector financiero,¹⁷ en ramas de la industria que resultaban ser demasiado sensibles para ser controladas por empresas extranjeras (v.gr., petróleo),¹⁸ y en sectores de alta productividad (v.gr., minería).¹⁹ El número y tamaño de las EPE creció sustancialmente en el transcurso de las siguientes décadas (v.gr., se estima que para fines de 1970, Brasil contaba con 654 EPE y que para 1982 México había incorporado 1,115 EPE).²⁰

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

¹³ Ver Bulmer-Thomas (1994), nota 5 supra, pp. 282.

¹⁴ Ver Werner Baer, *Changing Paradigms: Changing Interpretations of the Public Sector in Latin America's Economies*, 88 *Public Choice* 365 (1996), pp. 366.

¹⁵ Ver Bulmer-Thomas (1994), nota 5 supra, pp. 353-358.

¹⁶ El establecimiento de fábricas de acero normalmente era considerado estratégico para coadyuvar con el proceso de industrialización. Ver: Baer, nota 14 supra, pp. 366; Bulmer-Thomas (1994), nota 5 supra, pp. 355.

¹⁷ 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 (v.gr., CORFO en Chile y Nacional Financiera en México). Ver: Baer, nota 14 supra, pp. 367.

¹⁸ Preocupaciones nacionalistas generalmente servían de justificación para la creación de EPE para la explotación de recursos no renovables (v.gr., YPF en Argentina, Petrobras en Brasil, Pemex en México, PetroPerú en Perú, PDVSA en Venezuela, etc.). Ver: Baer, nota 14 supra, pp. 366; Bulmer-Thomas (1994), nota 5 supra, pp. 355.

¹⁹ Ver Bulmer-Thomas (1994), nota 5 supra, pp. 353.

²⁰ Ver: Baer, nota 14 supra, pp. 367; Bulmer-Thomas (1994), nota 5 supra, pp. 356.

(v.gr., EPE en turismo o clubes nocturnos).²¹ 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.²²

Pese a la existencia de numerosas oportunidades de inversión potencialmente rentables, la rentabilidad de las EPE en los PLA normalmente se encontraba coartada como resultado de restricciones financieras, controles de precios, costos elevados y restricciones para la reinversión.²³ 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*).²⁴ De esta suerte, pese a sus modestas contribuciones al PBI,²⁵ las EPE en los PLA típicamente recibían una desproporcionada cuota de inversión doméstica,²⁶

²¹ Ver Bulmer-Thomas (1994), nota 5 supra, pp. 356.

²² Ver, por ejemplo: Paulo Rabello de Castro y Marcio Ronci, *Sixty Years of Populism in Brazil*, en: *The Macroeconomics of Populism in Latin America* 151 (R. Dornbusch y S. Edwards, eds., The University of Chicago Press, 1991), pp. 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]; Felipe Larraín y Patricio Meller, *The Socialist-Populist Chilean Experience*, en: *The Macroeconomics of Populism in Latin America* 175 (R. Dornbusch and S. Edwards, eds., The University of Chicago Press, 1991), pp. 192-194 [explicando los problemas gerenciales en las industrias nacionalizadas en Chile bajo Allende y cómo éstas no perseguían auténticas decisiones de corte social].

²³ Ver Bulmer-Thomas (1994), nota 5 supra, pp. 357-358.

²⁴ Ver Bulmer-Thomas (1994), nota 5 supra, pp. 352.

²⁵ 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 Bulmer-Thomas (1994), nota 5 supra, pp. 357.

²⁶ Ver: Thorp, nota 5 supra, pp. 161; Bulmer-Thomas (1994), nota 5 supra, pp. 357.

incrementando el costo del capital para las empresas privadas,²⁷ 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.²⁸ 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 desarrollados).²⁹ 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.³⁰

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

²⁷ 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 7 por ciento en los Estados Unidos, un 11 por ciento en Japón y un 17 por ciento en el Reino Unido. Ver Bulmer-Thomas (1994), nota 5 supra, pp. 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 Pablo Astorga, *Industrialization in Venezuela, 1936-83: The Problem of Abundance*, en: *An Economic History of Twentieth-Century Latin America, Volume 3: Industrialization and the State in Latin America* 205 (Enrique Cardenas et. al., eds., Palgrave, 2000), pp. 218.

²⁸ Ver, Bulmer-Thomas (1994), nota 5 supra, pp. 352-353.

²⁹ 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, nota 5 supra, pp. 161.

³⁰ Ver Bulmer-Thomas (1994), nota 5 supra, pp. 285-287.

inflacionarias.³¹ 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,³² 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 1973.³³

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.³⁴ Las grandes EPE de los PLA se convirtieron en clientes estelares,³⁵ y la participación de las EPE en el gasto público típicamente incrementó.³⁶ La calidad del gasto, sin embargo, empeoró (v.gr., 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

³¹ 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 déficits gubernamentales con consecuencias inflacionarias. Ver, generalmente, Bulmer-Thomas (1994), nota 5 supra, pp. 283-288.

³² Ver, generalmente, Bulmer-Thomas (1994), nota 5 supra, pp. 323-350.

³³ Ver, generalmente: Thorp, nota 5 supra, pp. 201-216; Ricardo French-Davis, *Latin American Economies: 1950-1990*, en: *Latin America Economy and Society Since 1930* 149 (Leslie Bethell ed., Cambridge University Press, 1998), pp. 171-175; Bulmer-Thomas (1994), nota 5 supra, pp. 358-365.

³⁴ Ver Thorp, nota 5 supra, pp. 209.

³⁵ Ver Bulmer-Thomas (1994), nota 5 supra, pp. 358.

³⁶ Ver Thorp, nota 5 supra, pp. 209.

las EPE (v.gr., el financiamiento dio lugar a nuevas oportunidades para el cobro de comisiones y corrupción, resultando en incrementos en el gasto de las EPE).³⁷

El creciente gasto público condujo a la acumulación de déficit gubernamentales mayores -incluso en países productores de petróleo beneficiados por precios históricos-,³⁸ 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 mill millones, mientras que la ratio del pago de deuda como porcentaje de exportaciones incrementó de 26.6% a 59% en el mismo período.³⁹

Inevitablemente, con el transcurso del tiempo, el valor de las exportaciones comenzó a declinar,⁴⁰ 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 (v.gr., 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),⁴¹ alimentando presiones inflacionarias y resultando en una extremadamente precaria

³⁷ Ver Thorp, nota 5 supra, pp. 207-214.

³⁸ Ver Bulmer-Thomas (1994), nota 5 supra, pp. 363-364.

³⁹ Ver Bulmer-Thomas (1994), nota 5 supra, pp. 363.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Ver: Carlos Otero Bonicelli, 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), pp. 17; Rosendo Paliza, Impacto de las Privatizaciones en Perú, Revista Estudios Económicos 9 (Julio, 1999), pp. 18.

provisión de servicios.⁴² La crisis de la deuda desencadenó una serie de eventos que efectivamente puso 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.⁴³ 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

⁴² Ver Sebastian Edwards, *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope* (Oxford University Press, 1995), pp. 173.

⁴³ Ver, generalmente: Henry Hansmann, *Ownership of the Firm*, 4 *Journal of Law, Economics, & Organization* 267 (1988); Micheal C. Jensen y William H. Meckling, *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, 3 *Journal of Financial Economics* 305 (1976). Para un simposio clásico, ver "Corporations and Private Property", 26 *Journal of Law and Economics* 235 (1983).

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 traducen en incentivos gerenciales reducidos para operar de manera eficiente, se encuentran hasta cierto punto atenuados (pero no eliminados) por los mercados.⁴⁴ 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;⁴⁵ 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 contrareestado por medio de la acción de los accionistas (v.gr., 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

⁴⁴ Ver Frank H. Easterbrook y Daniel R. Fischel, *The Economic Structure of Corporate Law* (Harvard University Press, 1991) pp. 91.

⁴⁵ Ver, generalmente: Easterbrook y Fischel, nota 44 *supra*, pp. 109-144; Henry G. Maine, *Mergers and the Market for Corporate Control*, 73 *The Journal of Political Economy* 110 (1965).

refuerzos negativos, tales como el despido),⁴⁶ *siempre y cuando* estos últimos cuenten con suficientes incentivos para monitorear a la gerencia.⁴⁷ 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 (v.gr., tiempo y recursos gastados en el monitoreo). Típicamente, esto ocurre en casos de propiedad concentrada (v.gr., la 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 (v.gr., 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 particularmente cruciales las asimetrías en la información que pueden limitar la habilidad de los 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.⁴⁸ Adicionalmente, las corporaciones privadas se encuentran obligadas a periódicamente revelar información sobre su rendimiento (v.gr., reportes de auditores independientes), mientras que los precios de las acciones

⁴⁶ Ver Anne T. Coughlan y Ronald M. Schmidt, Executive Compensation, Management Turnover, and Firm Performance: An Empirical Investigation, 7 *Journal of Accounting and Economics* 43 (1985).

⁴⁷ Ver, generalmente, Jensen y Meckling, nota 43 *supra*.

⁴⁸ Ver Louis De Alessi, Private Property and Dispersion of Ownership in Large Corporations, 28 *The Journal of Finance* 839 (1973), pp. 842-843.

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 (v.gr., votar “con los pies”, vendiendo acciones de bajo rendimiento).⁴⁹

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.⁵⁰ Esta conjetura descansa sobre la premisa que *“las diferencias entre la propiedad pública y privada surgen de la inhabilidad del propietario público de vender su participación en la propiedad”*.⁵¹ 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”*.⁵² En paralelo, la teoría de la elección colectiva convencional, modelada en torno al paradigma de la burocracia interesada,⁵³ predice que en un contexto de incentivos reducidos para el monitoreo, los

⁴⁹ Ver Easterbrook y Fischel, nota 44 supra, pp. 96-97.

⁵⁰ Ver A.A. Alchian, *Some Economics of Property Rights*, en: *Economic Forces at Work* 127 (Liberty Fund, 1977). [Reproducido de: A.A. Alchian, *Some Economics of Property Rights*, 30 *IL Politico* 816 (1965).]

⁵¹ Alchian, nota 50 supra, pp. 138.

⁵² Louis De Alessi, *The Economics of Property Rights: A Review of the Evidence*, en: *2 Research in Law and Economics: A Research Annual 1* (R. Zerbe ed., 1980), pp. 27-28.

⁵³ Para una breve reseña de la teoría de la elección colectiva convencional y sus postulados, ver Nicholas Mercurio y Steven G. Medema, *Economics and the Law: From Posner to Post-Modernism* (Princeton University Press, 1997), pp. 85-97.

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);⁵⁴ a diferencia del mercado de gerentes para el sector privado, que potencialmente está motivado por consideraciones de eficiencia,⁵⁵ el nombramiento a puestos gerenciales en las EPE comúnmente obedece a motivaciones políticas, reduciéndose el impacto del mercado laboral en el rendimiento gerencial;⁵⁶ 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,⁵⁷ los gerentes de empresas públicas tienen menores incentivos para mejorar la eficiencia o evitar decisiones poco rentables.⁵⁸

⁵⁴ 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. [Aidan R. Vining y Anthony E. Boardman, *Ownership Versus Competition: Efficiency in Public Enterprise*, 73 *Public Choice* 205 (1992), pp. 212.]

⁵⁵ Ver Coughlan y Schmidt, nota 46 supra.

⁵⁶ Ver: Smith y Trebilcock, nota 4 supra, pp. 220; Vining y Boardman, nota 54 supra, pp. 212-213.

⁵⁷ Stiglitz argumenta que los políticos rara vez tienen la voluntad real de poner fin a los subsidios para las EPE. [Joseph E. Stiglitz, *Some Theoretical Aspects of the Privatization: Applications to Eastern Europe*, en: *Privatization Processes in Eastern Europe: Theoretical Foundations and Empirical Results* (Mario Baldassarri et al., eds., Palgrave, 1993), pp. 179-204.]

⁵⁸ Ver Smith y Trebilcock, nota 4 supra, pp. 220.

A su vez, los incentivos de monitoreo en una EPE son pobres. Ello se deriva directamente de la aguda proposición de Alchian.⁵⁹ Una EPE pertenece al Estado, por lo tanto, en cierto sentido, pertenece a todos los ciudadanos colectivamente pero a ninguno 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 (v.gr., 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”*.⁶⁰ 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

⁵⁹ Ver Alchian, nota 50 supra.

⁶⁰ Ver Smith y Trebilcock, nota 4 supra, pp. 221.

EPE suelen justificarse sobre la base de objetivos no productivos, la información revelada al público puede resultar no-comparable y de poco uso para determinar la eficiencia de la empresa.⁶¹

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,⁶² sino que más bien son de una naturaleza complementaria.⁶³

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

⁶¹ Ver Smith y Trebilcock, nota 4 supra, pp. 221.

⁶² 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: Eytan Sheshinski y Luis F. López-Calva, *Privatization and Its Benefits: Theory and Evidence*, 49 *CESifo Economic Studies* 429 (2003) [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]; Kathryn L. Dewenter y Paul H. Malatesta, *State-Owned and Privately-Owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage and Labor Intensity*, 91 *The American Economic Review* 320 (2001) [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]; Anthony Boardman y Aidan R. Vining, *Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed and State-owned Enterprises*, 32 *Journal of Law and Economics* 1 (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].

⁶³ Ver, generalmente: Sheshinski y López-Calva, nota 62 supra; Smith y Trebilcock, nota 4 supra, pp. 222-223; Dewenter y Malatesta, nota 62 supra; Vining y Boardman, nota 54 supra; John Vickers y George Yarrow, *Economic Perspectives on Privatization*, 5 *Journal of Economic Perspectives* 111 (1991); Boardman y Vining, nota 62 supra.

EPE, proscribiendo la competencia privada o limitando su libertad de concurrir por medio de engorrosos esquemas regulatorios.⁶⁴ 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, efectivamente excluyendo al sector privado.⁶⁵ 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.⁶⁶

Estando ausentes 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.

Los problemas derivados del monopolio, por supuesto, no son exclusivos a las EPE.⁶⁷ Sin un marco legislativo adecuado (v.gr., 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 (v.gr., la transmisión eléctrica). Sin embargo, estas situaciones pueden ser en gran medida compensadas por medio de la regulación. Los costos de implementar y

⁶⁴ Ver Edwards, nota 42 supra, pp. 173.

⁶⁵ Ver Smith y Trebilcock, nota 4 supra, pp. 222.

⁶⁶ Nota 27 supra.

⁶⁷ Es cierto que en el apogeo de las EPE en los PLA, 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 e promover la competencia tanto en los mercados públicos como privados.

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.⁶⁸

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 resulta en ganancias de eficiencia (tanto para las empresas públicas como para las privadas).⁶⁹ 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,⁷⁰ 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

⁶⁸ Smith y Trebilcock, nota 4 supra, pp. 222.

⁶⁹ Ver, generalmente: Sheshinski y López-Calva, nota 62 supra; William L. Meggison y Jeffrey M. Netter, *From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization*, 39 *Journal of Economic Literature*, 321 (2001); Smith y Trebilcock, nota 4 supra; Dewenter y Malatesta, nota 62 supra; Vining y Boardman, nota 54 supra; Vickers y Yarrow, nota supra 63; Boardman y Vining, nota 62 supra.

⁷⁰ Para la data más reciente y exhaustiva respecto a los resultados de los procesos de privatización en los PLA, Ver: Alberto Chong y Florencio López-de-Silanes (Eds.), *Privatization in Latin America: Myths and Reality* (Stanford University Press, 2005).

brecha de infraestructura de todo el país.⁷¹ 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).⁷² 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.⁷³ 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.⁷⁴ 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,⁷⁵ incrementando el costo del capital para las empresas privadas (desplazando al sector

⁷¹ 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.

⁷² Estimaciones del *Instituto Peruano de Economía*.

⁷³ Ver Bulmer-Thomas (1994), nota 5 supra, pp. 283-285.

⁷⁴ Ver Bulmer-Thomas (1994), nota 5 supra, pp. 285-287.

⁷⁵ Ver: Thorp, nota 5 supra, pp. 161; Bulmer-Thomas (1994), nota 5 supra, pp. 357.

privado) y desviando recursos de otros sectores de la economía en los cuales podían ser empleados de una manera más productiva.⁷⁶ Fuentes estiman que las pérdidas directas e indirectas atribuibles al pobre desempeño de las EPE en un típico país menos desarrollado oscilan en el rango del 5 al 8 por ciento del PBI y llegan a oscilar en el rango del 8 al 12 por ciento del PBI en países menos desarrollados con sectores de EPE más grandes.⁷⁷

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 encontraban inmersos 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.⁷⁸

⁷⁶ Ver, Bulmer-Thomas (1994), nota 5 supra, pp. 352.

⁷⁷ Ver Smith y Trebilcock, nota 4 supra, pp. 226, citando data de Russel Muir y Joseph P. Saba, *Improving State Enterprise Performance: The Role of Internal and External Incentives* (World Bank, 1995).

⁷⁸ Data empírica comparativa parecería validar esta conclusión en otros países menos desarrollados. Ver Smith y Trebilcock, nota 4 supra, pp. 226.

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.⁷⁹ 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.⁸⁰ 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.⁸¹

Finalmente, no podemos concluir esta sección sin aludir a las preocupaciones de índole soberana tan comúnmente proclamadas para justificar el rol empresarial del

⁷⁹ 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 (1994), nota 5 supra, pp. 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, nota 5 supra, pp. 352.

⁸⁰ Ver: Benedict J. Clements, *State Enterprises and Employment Generation in Brazil*, 41 *Economic Development and Cultural Change* 51 (1992) [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]; Werner Baer, *Industrialization in Latin America: Successes and Failures*, 15 *The Journal of Economic Education*, 124 (1984), pp. 128-129.

⁸¹ Ver, generalmente, Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards (Eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America* (University of Chicago Press, 1991).

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.⁸² 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.⁸³ 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.

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,

⁸² Ver Bulmer-Thomas (1994), nota 5 supra, pp. 353-355.

⁸³ Nota 22 supra.

resultaron en una severa crisis fiscal y de balanza de pagos.⁸⁴ 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”).⁸⁵ 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 (v.gr., Argentina, Brasil y Perú),⁸⁶ 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 (v.g., tipo de cambios reales, liberalización del comercio y apertura hacia la inversión extranjera directa), de adoptar estrictas políticas fiscales (v.g., disciplina fiscal y prioridad en el gasto, reforma tributaria), de liberalizar las finanzas (v.g., mercados de capitales) y promover un ambiente competitivo (v.g.,

⁸⁴ Ver: Thorp, nota 5 supra, pp. 217-218; Bulmer-Thomas (1994), nota 5 supra, pp. 366-369.

⁸⁵ Ver, generalmente, John Williamson (Ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (Institute for International Economics, 1990).

⁸⁶ 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, nota 5 supra, pp. 224-225; Edwards, nota 42 supra, pp. 33-39; John Crabtree, *Peru Under García: An Opportunity Lost* (Macmillan, 1992); Ricardo Lago, *The Illusion of Pursuing Redistribution Through Macropolicy: Peru's Heterodox Experience 1985-1990*, en: *The Macroeconomics of Populism in Latin America* 263 (R. Dornbusch y S. Edwards, eds., The University of Chicago Press, 1991).

desregulación, derechos de propiedad).⁸⁷ 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.⁸⁸ Consecuentemente, durante los años 90, la mayoría de los PLA implementaron masivos programas de privatización cuyos resultados se discutirán a continuación.⁸⁹

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.⁹⁰

Casos individuales de privatizaciones exitosas y fallidas en Latinoamérica pueden ser fácilmente identificados. No obstante, resultaría engañoso extraer conclusiones de

⁸⁷ Ver Thorp, nota 5 supra, pp. 226-231.

⁸⁸ Ver Edwards, nota 42 supra, pp. 174.

⁸⁹ 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 por 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, etc.

⁹⁰ Ver, por ejemplo: David Mckenzie y Dilip Mookherjee, *The Distributive Impact of Privatization in Latin America: Evidence from Four Countries*, 3 *Economía* 161 (2003); K. Bayllis, *Privatization and Poverty: The Distributional Impact of Utility Privatization*, 73 *Annals of Public and Cooperative Economics* 603 (2002); Nancy Birdsall y John Nellis, *Winners and Losers: Assessing the Distributional Impact of Privatization*, Working Paper Number 6 (Center for Global Development, 2002).

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,⁹¹ o se encuentra de algún otro modo viciada debido al empleo de data no comparable (v.gr., no pueden válidamente 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).⁹²

Los estudios más comprensivos respecto al rendimiento de EPE privatizadas en los siete PLA líderes en privatizaciones,⁹³ 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.⁹⁴

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

⁹¹ Ver Alberto Chong y Florencio López-de-Silanes, *The Truth About Privatization in Latin America*, en: *Privatization in Latin America: Myths and Reality 1* (A. Chong y F. López-de-Silanes, eds., Stanford University Press, 2005), pp. 9-12.

⁹² Ver Chong y López-de-Silanes, nota 91 supra, pp. 17-18.

⁹³ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

⁹⁴ Ver Chong y López-de-Silanes, nota 91 supra, pp. 6-18.

en incrementos de rentabilidad producto de mejoras en la eficiencia operativa, apoyadas por reestructuraciones aceleradas y mejoras de productividad (v.gr., reducciones en costos unitarios e incremento de la producción),⁹⁵ 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.⁹⁶ Del mismo modo, estos estudios revelan importantes incrementos en salarios reales y ajustados por industrias (entre 70 a 110 por ciento) y ahorros medios inmateriales 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 (v.gr., resultando de menor número de empleados o menores salarios).⁹⁷ 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),⁹⁸ 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

⁹⁵ Conforme a estos estudios, la reducción media en los costos unitarios de las EPE privatizadas en estos países se contrajo en 16 por ciento, la ratio media por país de ventas por activos se incrementó en 16 por ciento, la reducción media de la fuerza labora por país fue de 24 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 40 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 pueden 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 Chong y López- de-Silanes, nota 91 supra, pp. 18-26.

⁹⁶ Ver Chong y López- de-Silanes, nota 91 supra, pp. 27-28.

⁹⁷ Ver Chong y López- de-Silanes, nota 91 supra, pp. 28-32.

⁹⁸ Ver Máximo Torero y Alberto Pascó-Font, *El Impacto Social de la Privatización y Regulación de los Servicios Públicos en el Perú*, Documento de Trabajo N° 5 (Grade, 2000).

empresas con posterioridad a su privatización puede ser resultado de su poder de mercado y de la explotación de los consumidores.⁹⁹

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.¹⁰⁰ Como tal, no podemos menospreciar el hecho que los efectos de las 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 mas 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

⁹⁹ Ver Chong y López- de-Silanes, nota 91 supra, pp. 32-39.

¹⁰⁰ Ver: W. Rand Smith, Privatization in Latin America: How Did It Work And What Difference Did It Make?, 44 Latin American Politics and Society 153 (2002), pp. 155; William Megginson, Privatization, 118 Foreign Policy 14 (2000), pp. 14; Luigi Manzetti, Privatization South American Style (Oxford University Press, 1999), pp. 1-3.

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 (v.gr., 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.¹⁰¹ 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

¹⁰¹ Ver Manzetti, nota 100 supra, pp. 294-296.

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).¹⁰² 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, pero aún entonces el gobierno se negó a perder control sobre el cobre (CODELCO) y el petróleo (ENAP) (para 1989, sólo 19 EPE anteriores a Allende eran aún controladas por el Estado).¹⁰³

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 a 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 (v.gr., redacción contractual inadecuada, subvaluación, etc.) 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

¹⁰² Ver: Ronald Fischer, Rodrigo Gutiérrez y Pablo Serra, *The Effects of Privatization on Firms: The Chilean Case*, en: *Privatization in Latin America: Myths and Reality 197* (A. Chong y F. López-de-Silanes, eds., Stanford University Press, 2005), pp. 206-213; Judith A. Teichman, *The Politics Of Freeing Markets In Latin America: Chile, Argentina And Mexico* (The University of North Carolina Press, 2001), pp. 73-76.

¹⁰³ Ver Fischer, Gutiérrez y Serra, nota 102 supra, pp. 197-198, 207-211; Teichman, nota 102 supra, pp. 77-83.

sesgadas. La experiencia peruana, argentina y mexicana son ilustrativas en 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,¹⁰⁴ 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.¹⁰⁵ Los analistas han observado que la 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.¹⁰⁶ Como resultado, el programa de privatización implementado por la

¹⁰⁴ Ver, generalmente, John Crabtree, *Neo-Populism and the Fujimori Phenomenon*, en: *Fujimori's Peru: The Political Economy 7* (J. Crabtree y J. Thomas, eds., Institute of Latin American Studies, 1998).

¹⁰⁵ Ver Crabtree, nota 104 supra, pp. 17-19.

¹⁰⁶ El inicio de la Administración de Fujimori, la economía peruana adolecía de un estancamiento con inflación ("stagflation" o recesión con inflación), con 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, generalmente, Crabtree, nota 104 supra, pp. 17-19. Ver, también: Smith, nota 100 supra, pp. 158; Manzetti, nota 100 supra, 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, nota 100 supra, 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: Adolfo Figueroa, *Income Distribution and Poverty in Peru*, en: *Fujimori's Peru: The Political Economy 127* (J. Crabtree y J. Thomas, eds., Institute of Latin American Studies, 1998), pp. 146-147; Manzetti, nota 100 supra, pp. 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

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).¹⁰⁷ 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,¹⁰⁸ 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 es un paralelo de la experiencia peruana en muchos aspectos.¹⁰⁹ 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 fue 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.¹¹⁰ 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

liberalismo económico resulta central para comprender las instituciones que se desarrollaron y se extinguieron bajo el régimen de Fujimori.

¹⁰⁷ Ver: Smith, nota 100 supra, pp. 158; Manzetti, nota 100 supra, pp. 283-288.

¹⁰⁸ Ver Smith, nota 100 supra, pp. 158.

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

¹¹⁰ Ver: Smith, nota 100 supra, pp. 156; Teichman, nota 102 supra, pp. 114-118, 127; Manzetti, nota 100 supra, pp. 77-78.

arregladas y fugas de información privilegiada.¹¹¹ La línea dura de percepción respecto a las privatizaciones ejecutadas bajo 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 socavo 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”.¹¹²

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,¹¹³ “un pequeño grupo de poderosos empresarios gozó de fácil acceso a miembros claves del equipo de diseñadores de políticas, desarrollándose estrechos lazos y relaciones personales de esta interacción”.¹¹⁴ Este acceso privilegiado al equipo de diseñadores de políticas se dice haberse traducido en beneficios para los propietarios de estos poderosos conglomerados.¹¹⁵ Más aún, la manera altamente discrecional en la que se privatizaron algunas empresas de servicios públicos, carreteras y bancos mexicanos han contribuido a impulsar alegaciones de favoritismo

¹¹¹ Ver Teichman, nota 102 supra, pp. 116-117; Roberto Saba y Luigi Manzetti, Privatization in Argentina: The Implications for Corruption, 25 Crime, Law and Social Change 353 (1996).

¹¹² Smith, nota 100 supra, pp. 156-157.

¹¹³ Ver Alberto Chong y Florencio López-de-Silanes, Privatization in Mexico, en: Privatization in Latin America: Myths and Reality 349 (A. Chong y F. López-de-Silanes, eds., Stanford University Press, 2005), pp. 354.

¹¹⁴ Teichman, nota 102 supra, pp. 145.

¹¹⁵ Ver Teichman, nota 102 supra, pp. 146.

amical y beneficios directos para la cúpula política del país por intermedio de testaferros.¹¹⁶

En contraste a 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).¹¹⁷ 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.¹¹⁸ Resulta interesante destacar que las alegaciones de subvaluación y otras fallas de implementación usualmente se encuentran restringidas a los predecesores de Cardoso.¹¹⁹

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

¹¹⁶ Ver Teichman, nota 102 supra, pp. 147.

¹¹⁷ Ver Smith, nota 100 supra, pp. 157.

¹¹⁸ Ver Smith, nota 100 supra, pp. 157.

¹¹⁹ El proceso de privatización brasilero con anterioridad a Cardoso es de algún modo similar a los casos peruanos y argentinos 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, nota 100 supra, 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 labora, los estudiantes universitarios y la Iglesia Católica, quienes temían que Collor emplearía las privatizaciones para consolidar su poder personal. [Ver: Smith, nota 100 supra, pp. 157; Manzetti, nota 100 supra, pp. 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, solo pudiendo implementarse un puñado de privatizaciones (entre los dos, solo 34 EPE fueron transferidas). [Ver: Smith, nota 100 supra, pp. 157; Manzetti, nota 100 supra, pp. 153-157.]

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.¹²⁰

Pocos cuestionarían que el funcionamiento de mercados reestructurados y privatizados requiere la implementación de regulaciones horizontales (v.gr., 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.¹²¹

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

¹²⁰ Ver William Megginson, *Privatization*, 118 *Foreign Policy* 14 (2000), pp. 22.

¹²¹ Ver Luigi Manzetti, *Political Economy of Regulatory Policy*, en: *Regulatory Policy in Latin America: Post Privatization Realities* 83 (L. Manzetti, ed., North-South Center Press, 2000).

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 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 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.¹²² Más aún, se sostiene que el vacío institucional bajo el cual se llevaron adelante las privatizaciones en Argentina (v.gr., abusando de los decretos de urgencia), los fines políticos perseguidos por tales procesos (v.gr., compensar a los partidarios) y la corrupción que rodeó su implementación, contribuyeron a fomentar estructuras regulatorias débiles,

¹²² Ver, por ejemplo, Roberto Saba, *Regulatory Policy in an Unstable Legal Environment: The Case of Argentina*, en: *Regulatory Policy in Latin America: Post Privatization Realities* 257 (L. Manzetti, ed., North-South Center Press, 2000).

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).¹²³ 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.¹²⁴

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”.¹²⁵ 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

¹²³ Ver Manzetti, nota 100 supra, pp. 328.

¹²⁴ Ver: Chong y López- de-Silanes, nota 91 supra, pp. 52-55; Manzetti, nota 100 supra, pp. 318-321, 328.

¹²⁵ Juan Forero, Still Poor, Latin Americans Protest Push for Open Markets, *New York Times* (19 de Julio de 2002), pp. A1.

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, explicando 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”.*¹²⁶

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 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

¹²⁶ Peruvian Privatisation Runs Protest Gauntlet, 1 Latin Lawyer Magazine (October/November 2002).

gerencia o la subcontratación, pueden ser más adecuados en el contexto de democracias institucionalmente débiles azotadas por climas políticos inestables, corrupción e insuficiente competencia.¹²⁷ 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.¹²⁸ 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.

* * *

¹²⁷ Ver Smith y Trebilcock, nota 4 supra, pp. 238-244.

¹²⁸ Ver Chong y López- de-Silanes, nota 91 supra, pp. 1.