

### 3. La opinión pública y la economía política de la reprivatización en América Latina

*Luigi Manzetti*

#### 1. Introducción

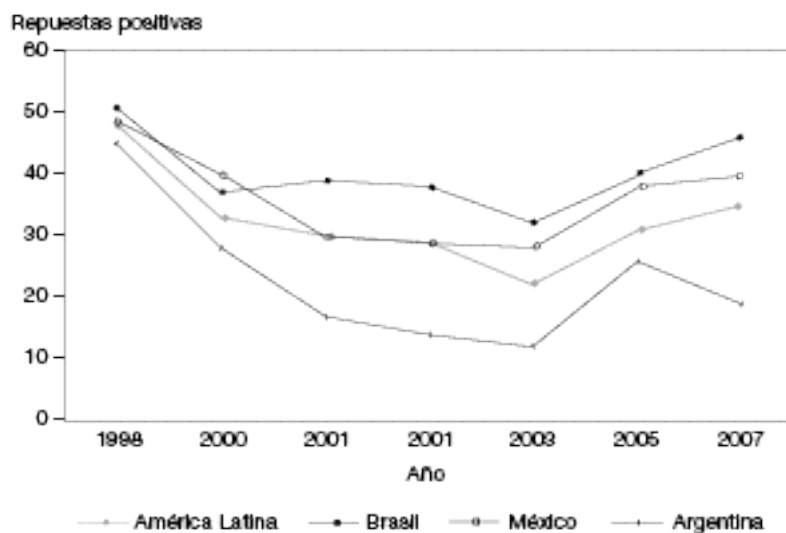
Durante los años noventa, América Latina fue líder en transacciones de privatizaciones. Entre 1990 y 2001, representó el 47% (o 361.000 millones de dólares) de todas las inversiones en proyectos de infraestructura en los países en desarrollo (Harris, 2003: 6). Asimismo, en términos de lo recaudado, América Latina superó a otras áreas en desarrollo con un monto neto estimado en 178.000 millones de dólares entre 1990 y 1999 (Chong y López de Silanes, 2004: 43). En los años noventa, América Latina también fue pionera en una amplia variedad de estrategias de desinversión estatal, lo cual la transformó en un punto de referencia para otros países en desarrollo en otras partes del mundo que intentaban llevar adelante políticas de privatización. Hay también suficiente evidencia empírica que sugiere que la privatización no solo tuvo un impacto positivo sobre la rentabilidad, la producción, la productividad (Chong y López de Silanes 2004), el empleo (La Porta y López-de-Silanes 1999; Kikeri y Nellis 2002; López-Calva y Rosellón 2002), los impuestos/balance fiscal del gobierno (Davis *et al.* 2000) y los precios (McKenzie y Mookherjee 2003), sino también sobre el bienestar social de los pobres al proveer acceso a los servicios básicos.

A pesar de estos resultados positivos, para mediados de la primera década del siglo XXI la privatización de las empresas de servicios públicos no contaba con apoyo. Como señaló Nellis (2006: 1): «En contra de la concepción popular, la privatización no ha contribuido a una mala distribución del ingreso o al incremento de la pobreza, al menos en los casos de América Latina mejor estudiados. Sin embargo, la opinión pública en el

66 Luigi Manzetti

mundo menos desarrollado generalmente tiene sospechas de, y es hostil a, la privatización». Han sido particularmente frecuentes las protestas contra la provisión privada de servicios públicos en varios países de América Latina, las cuales llevaron a la cancelación o renegociación de los contratos existentes en Bolivia, Argentina, República Dominicana y México. De forma irónica, algunas de estas privatizaciones habían sido observadas como casos de buenas prácticas solo unos pocos años antes (Reel, 2006). Estos hechos confirmaron hallazgos anteriores de las encuestas de opinión del Latinobarómetro las cuales, desde 1998, mostraban que la mayoría de los encuestados en América Latina desaprobaban la privatización. La tendencia negativa alcanzó su pico en 2003 cuando solo el 22% de los encuestados tenía una opinión positiva sobre la desinversión estatal (figura 1). La opinión pública mejoró lentamente, para 2007, el promedio de América Latina todavía mostraba que solo el 35% de los encuestados creía que la privatización había sido beneficiosa para su país. Después del

FIGURA 1  
*La privatización ha sido beneficiosa (1998-2007)*



FUENTE: Latinobarómetro, 2008.

año 2000, la evaluación negativa sobre la privatización por parte de la opinión pública también reflejaba una aguda disminución en las inversiones privadas y un pesimismo extendido entre los inversores sobre el futuro de los nuevos proyectos de infraestructura en la región.

En América Latina, estas tendencias negativas coincidieron en la década actual con la llegada al poder de un nuevo tipo de presidentes populistas que capitalizaron la insatisfacción popular con las reformas de mercado en general, y con la privatización en particular. Por medio de la utilización de una retórica de izquierda, Hugo Chávez (Venezuela), Néstor Kirchner (Argentina) y Evo Morales (Bolivia) avanzaron en la re-nacionalización de industrias clave que habían sido previamente privatizadas o en la renegociación/cancelación de contratos de concesión existentes (Romero, 2008). Estos tres líderes parecen simbolizar un retorno a una regulación gubernamental y a un nacionalismo económico fuertes, los cuales dominaron en América Latina desde los años cincuenta hasta fines de los años ochenta (Haslam, 2007). Dada la impopularidad de las políticas orientadas al mercado, sus iniciativas han generado amplias especulaciones sobre qué otros líderes latinoamericanos podrían seguir un camino parecido. Efectivamente, el año 2006 fue testigo de elecciones presidenciales cruciales en la región de muchos candidatos populistas de izquierda, algunos de los cuales tenían íntimos lazos con Chávez, quienes hicieron campaña sobre plataformas que atacaban a las reformas de mercado y a las inversiones extranjeras. Sin embargo, los resultados de dichas elecciones fueron variados. Mientras que Andrés Manuel López Obrador en México y Ollanta Humala en Perú sufrieron estrechas derrotas, Rafael Correas en Ecuador y Daniel Ortega en Nicaragua obtuvieron claras victorias. La situación se ha vuelto tan preocupante que, en su revisión de las infraestructuras privadas, un conocido experto advirtió que «la política de reforma es un tema desafiante y algunos países pueden observar una reversión a largo plazo hacia la provisión pública» (Harris, 2003: 2).

Este capítulo constituye un intento preliminar para evaluar por qué en América Latina la opinión pública se volvió en contra de la privatización y qué posibilidades existen de una renacionalización de las infraestructuras de las empresas de servicios públicos. La primera sección contextualiza este punto. Por consiguiente, analizaré brevemente los factores más comunes citados en la literatura sobre economía y ciencia política que parecen haber tenido un rol crucial en revertir la ola en contra de la

68 Luigi Manzetti

privatización. En esta sección, voy a prestar particular atención a la «política» de reforma. En la segunda sección, evaluaré la fuerza de tres tesis generales que expertos y académicos han expuesto recientemente para explicar por qué el público se ha vuelto en contra de la privatización en América Latina:

- a) Los latinoamericanos han adoptado ideologías de izquierda, las cuales rechazan las reformas de mercado en general, y la privatización en particular.
- b) La crisis económica de principios de la década del siglo XXI ha afectado negativamente la evaluación de la gente sobre la privatización.
- c) El grado en que la privatización ha producido buenos resultados y ha sido afectada por la corrupción guía las evaluaciones de la gente.

Por último, en la tercera y última sección, evaluaré si es probable que las recientes tendencias en Venezuela, Bolivia y Argentina se expandan al resto de América Latina o se encuentran determinadas por ciclos económicos característicos de dichos países. De manera diferente, ¿nos encontramos en el borde de una reversión de la privatización y las reformas de mercado en la región tal como algunas personas temen?

## 2. ¿Qué es lo que salió mal en América Latina?

No hay un único factor que pueda, por sí solo, explicar por qué las empresas de servicios públicos privadas se han situado en la línea de fuego en estos últimos años. En una revisión reciente de la privatización de las empresas de servicios públicos, Estache (2005: 282) establece un número de razones económicas y políticas para explicar el récord mixto de desinversión estatal en los años noventa:

- la falta de cuidado en documentar las condiciones iniciales de los servicios públicos antes de su reforma, incluyendo el grado de regresividad que previamente caracterizó el financiamiento de la provisión de servicios;

## La opinión pública y la economía política 69

- la falta de una distinción altamente necesaria entre acceso y accesibilidad;
- el fracaso para dar cuenta de la debilidad de las redes de seguridad durante las difíciles transiciones asociadas con la reforma;
- el fracaso para reconocer las distorsiones causadas por todos los niveles de gobierno al utilizar a estos sectores como objetos de impuesto;
- el fracaso para reconocer que la regulación eficaz es necesaria para alcanzar resultados justos que beneficien a los más pobres; y
- la apreciación insuficiente del compromiso político necesario para asegurar que las reformas beneficien a todos los segmentos de la población.

Es más, los académicos y analistas coinciden sustancialmente en que lo que hace a los servicios públicos más susceptibles a reacciones políticas violentas que otras empresas bajo control privado surge de dos hechos. Primero, son considerados bienes esenciales por el público en la medida en que son ampliamente consumidos. Segundo, desde los años cincuenta hasta los años ochenta, los gobiernos de América Latina, más allá de su naturaleza (i.e., democráticos, autoritarios, populistas), administraron la infraestructura de las empresas de servicios públicos (agua, electricidad, teléfonos, transporte) de acuerdo a «criterios políticos» para retener el apoyo público. Uno de dichos criterios fue el de mantener las tasas por debajo del coste para retener el apoyo popular. Sin embargo, esto significó que a lo largo del tiempo las nuevas inversiones en tecnología y expansión de servicios se vieron reducidas significativamente dado que las empresas no podían incrementar las tasas para cubrir los costes de funcionamiento y estaban a merced del gobierno central para salvar su deuda cada vez mayor. De esta manera, durante décadas los latinoamericanos se acostumbraron a servicios públicos que, aunque eran pobres en calidad, resultaban baratos y estaban altamente subsidiados. La literatura académica sobre economía, política y jurisprudencia ha identificado varios factores que por sí solos, o en combinación, parecen haber tenido un impacto negativo sobre la sustentabilidad de las infraestructuras de servicios públicos en manos privadas en los últimos diez años. Aunque la literatura en este sentido es bastante extensa, en las páginas siguientes me limitaré a delinear los factores más frecuentemente citados como punto de partida para el análisis en la segunda sección.

70 Luigi Manzetti

*Beneficios dispersos contra pérdidas concentradas*

Nellis (2007) sostiene que los beneficios de la privatización pueden ser pequeños al principio, y tangibles para la mayoría de los consumidores solo a medio plazo. Entonces, si la gente mantiene expectativas muy altas de obtener rápidos resultados, puede decepcionarse profundamente. Asimismo, los beneficios de la privatización se encuentran normalmente dispersos entre sectores de la sociedad que están desorganizados, y en consecuencia no logran movilizar al público a su favor. Los pobres, por ejemplo, quienes gracias a la privatización tuvieron por primera vez acceso al agua y a la electricidad en muchos países, a menudo no asocian tarifas más bajas con la privatización y son presa fácil de grupos antiprivatización que aseguran que bajo la propiedad estatal las tarifas disminuirían y la calidad del servicio mejoraría. Por el contrario, los costes se encuentran altamente concentrados entre los grupos (políticos que pierden recursos para el patronazgo político y la corrupción, empleados despedidos, burócratas gubernamentales, consumidores de clase media y media alta que no pueden disfrutar de servicios altamente subsidiados, y regiones particulares que se benefician de la presencia de empresas de propiedad estatal) que pueden organizar fácilmente una estrategia de oposición efectiva. En el caso de la privatización del agua en las ciudades colombianas de Barranquilla, Cartagena y Bogotá a mediados de los años noventa, por ejemplo, la oposición a la privatización provino de los políticos locales y sus clientelas dentro de los empleados de las empresas, así como también de los habitantes urbanos de clase media alta que veían el fin de sus conexiones ilegales y tarifas bajas. A los pobres, que se beneficiaron de la expansión del servicio y de la calidad más segura del agua con tarifas más baratas, les llevó un tiempo organizarse y apoyar a la empresa privada de agua en su esfuerzo por resistir los intentos de renacionalización.

Desde un punto de vista político, un mecanismo importante para cosechar un amplio apoyo popular por la privatización de los servicios públicos es la adopción de requisitos de servicio universal, en particular cuando están orientados a favorecer a los sectores más pobres de la sociedad. Si los pobres pueden ser fácilmente movilizados durante las campañas electorales, y la provisión de servicio les brinda beneficios tangibles, un gobierno en ejercicio que llevara adelante la privatización de los servicios públicos podría verse recompensado en las urnas. Sin embargo,

## La opinión pública y la economía política 71

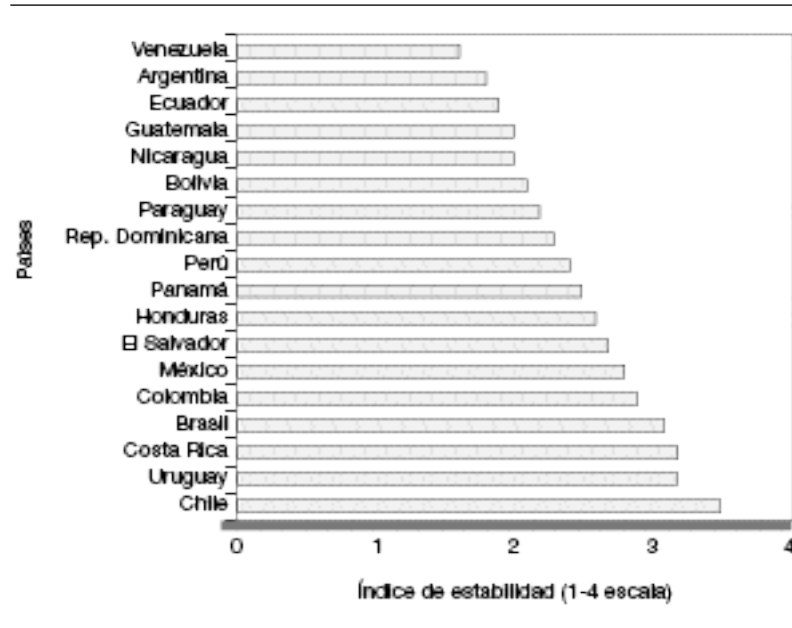
el registro al respecto es a lo sumo mixto debido a que se deben dar varias condiciones para que funcione la entrega del servicio universal. Por un lado, desde el punto de vista de las empresas privadas de servicios públicos, las empresas deberían abstenerse de pedir un rebalanceo tarifario y cambios en los requisitos de inversión y de servicio cuando no son objetivamente necesarios. Tal como lo explicó Harris (2003: 9):

Es posible que los inversores «tiren abajo» las ofertas con la esperanza de renegociar de forma exitosa términos más ventajosos una vez que se les ha otorgado el contrato. Acceder a renegociaciones que absuelven a los inversores de los riesgos comerciales debilitará los incentivos de eficiencia, y existe la preocupación de que los gobiernos a menudo no están bien equipados para estas renegociaciones.

Por otro lado, un gobierno debe ofrecer subsidios sustanciales para intervenir en áreas pobres, ya que para ofrecer servicios en estas áreas se necesitan servicios públicos privados que realicen grandes inversiones hundidas que no se pueden recuperar a través de tarifas accesibles. Por otro lado, los gobiernos normalmente solicitan a las empresas privadas que cumplan con una gran cantidad de inversiones y requisitos de servicio como un intercambio por el desembolso de grandes subsidios. Efectivamente, el tema crucial en la privatización de los servicios públicos ha sido siempre si ambas partes estarán a la altura de las obligaciones contractuales después de la privatización. El factor clave para tener éxito tanto para el gobierno como para las empresas privadas es evitar el comportamiento oportunista (que será tratado en breve). Desde el lado político de la ecuación, es necesario que tanto el gobierno como la oposición muestren una fuerte convergencia de políticas en el apoyo a la provisión privada de servicios públicos (IADB, 2006). Esto asegura una continuidad de las políticas, más allá de la administración del gobierno de turno, y le da a las empresas de servicios públicos un horizonte de tiempo más largo en sus planes de inversión. La experiencia de América Latina muestra que es improbable que los sistemas de gobierno que están altamente polarizados, y carecen de un enfoque pragmático para la resolución de problemas, presenten una convergencia de políticas, con consecuencias negativas previsibles sobre la sustentabilidad de políticas de reforma, incluyendo la privatización. Como se puede observar en la figura 2, Chile y Colombia, que tuvieron experiencias positivas en la pro-

72 Luigi Manzetti

FIGURA 2  
Índice de estabilidad de las políticas



FUENTE: IADB (2006).

visión universal de servicios públicos, tienen una posición muy alta según el índice de política del BID, mientras que los países que se han dedicado a la renacionalización (Argentina, Bolivia y Venezuela) se encuentran entre las más bajas.

El establecimiento de instituciones regulatorias efectivas y fondos especiales para subsidiar a las empresas de servicios públicos en áreas pobres antes de la privatización se encuentra entre los elementos clave que aumentan las oportunidades de una desinversión estatal exitosa. Las telecomunicaciones, que fueron uno de los primeros sectores en ser privatizados a comienzos de los años noventa, muestran cómo se han diseñado estos dos temas en las primeras etapas de la privatización en este sector en particular (Estache, 2005). Este fue el caso en Chile, Argentina, México y Venezuela (cuadro 1). Estos inconvenientes se resolvieron en parte por el rápido desarrollo de la tecnología telefónica cuyas innovaciones (telefonía móvil, servicio de cable) hicieron posible la creación



## La opinión pública y la economía política 73

de una competencia muy necesaria y, en consecuencia, permitieron una reducción drástica de las tasas tarifarias y la necesidad de una política regulatoria muy detallada.

CUADRO 1  
*Reformas de mercado en América Latina*

País	Año de privatización	Año en que se creó la agencia de regulación	Año en que se creó el programa universal	Fondo de Servicio Universal
Argentina	1990	1996	2000	2000
Bolivia	1995	1994	2001	2001
Brasil	1998	1997	2000	2000
Chile	1988	1994	1994	1994
Colombia	ND	1994	1999	1994
Costa Rica	ND	1996	2000	2000
Ecuador	ND	1995	2000	2000
El Salvador	1998	1996	1998	1998
Guatemala	1998	1996	1996	1996
México	1990	1996	2002	2002
Paraguay	ND	1995	1995	1995
Perú	1994	1994	1993	1993
Venezuela	1991	1991	2000	2000

FUENTE: Jordana y Sancho (2000); y [http://www.idrc.ca/en/ev-114383-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/en/ev-114383-201-1-DO_TOPIC.html).

Este, sin embargo, no ha sido el caso en un monopolio natural como el del agua y los servicios sanitarios, los cuales hacen que la regulación efectiva y transparente sea imprescindible. Un ejemplo exitoso en este sentido ha sido Chile, cuyas administraciones desde el retorno a la democracia en 1990 no solo mantuvieron las políticas favorables al mercado introducidas bajo la dictadura del general Augusto Pinochet (1973-1990), sino que a través del tiempo dispusieron de una gran cantidad de políticas de competencia y salvaguardas legales, que han beneficiado tanto a los consumidores como a las empresas privadas. Este fue el caso en las telecomunicaciones desde fines de los años ochenta y en la electricidad a fines de los años noventa. Sin embargo, Chile procedió más cautelosamente en la privatización del sector de servicios públicos más controvertido: el agua.<sup>1</sup> La privatización en este sector se llevó a cabo en

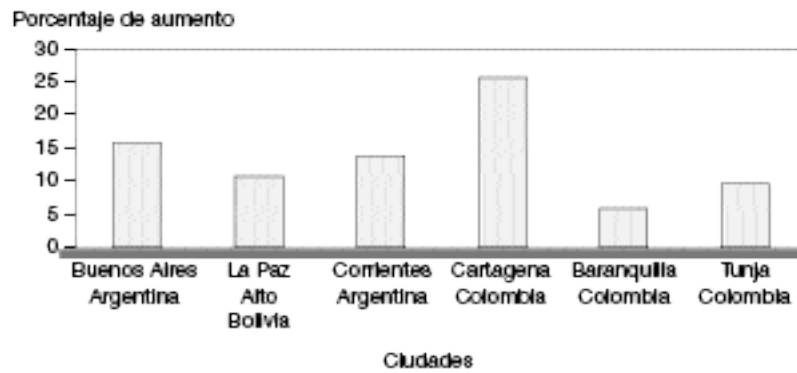
74 Luigi Manzetti

1998, para ese entonces la mayoría de las empresas estatales en el sector se habían vuelto financieramente sólidas y habían elevado significativamente sus estándares operacionales. La privatización del agua en Chile necesitó que los operadores privados se financiaran a sí mismos por medio de tarifas más altas y que ofrecieran una cobertura universal. Aunque en Chile las tarifas de agua más altas fueron más aceptadas que en el resto de América Latina gracias a las mejoras en la calidad del servicio y al tratamiento del agua residual, en 2001 los habitantes pobres de las áreas urbanas protestaron por los incrementos en las tarifas y forzaron al gobierno a revisar sus planes para futuras desinversiones. Desde 2003, el gobierno permitió que los nuevos planes tomaran la forma de una concesión de 30 años en lugar de una privatización de activos inmediata como había sido el caso a fines de los años noventa.

Como se mencionó antes, otro ejemplo positivo de provisión universal en condiciones adversas es el de Colombia. La privatización de las empresas de servicio público de agua en Baranquilla, Cartagena y Bogotá, a mediados de los años noventa, resultó ser exitosa y las empresas fueron capaces de expandir el servicio y todavía muestran tener una ganancia a través de enfoques innovadores en los programas de pago en barrios carenciados y en los subsidios cruzados para apoyar el servicio universal (Estache, Gómez-Lobo y Leipziger, 2001). El éxito de los programas chilenos y colombianos se debe en parte a la integración de la privatización de las empresas de servicios públicos en políticas más generales de bienestar y alivio a la pobreza. Sin embargo, dicho éxito no hubiera sido posible sin el compromiso constante por parte del gobierno central y de los funcionarios de las empresas por igual para cumplir con los términos del contrato de concesión. Esto evitó las tácticas oportunistas muy comunes en el resto de América Latina.

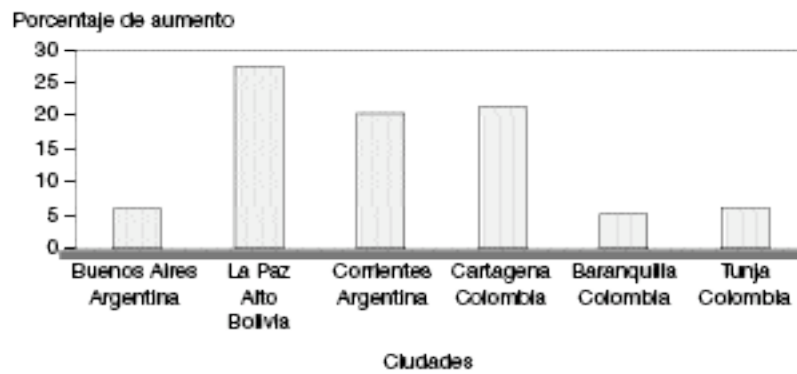
Desafortunadamente, en muchos otros países, pese a los incrementos apreciables en la cobertura del servicio de agua y del servicio sanitario (figuras 3 y 4) y los estudios técnicos que muestran el impacto positivo sobre la privatización de las empresas de servicios públicos, el descontento popular con los aumentos de las tarifas y la calidad del servicio llevaron a la renacionalización de las empresas de agua (Argentina y Brasil) o a una completa detención de los planes de privatización estipulados en Perú.<sup>2</sup> Efectivamente, desde el año 2000 en adelante, ha habido una proliferación de informes periodísticos aduciendo que la privatización de las empresas de servicios públicos tenía efectos particularmente

FIGURA 3  
*Aumentos en el acceso al agua después de la privatización*



FUENTE: Harris (2003).

FIGURA 4  
*Aumentos en el acceso sanitario después de la privatización*



FUENTE: Harris (2003).

76 Luigi Manzetti

negativos sobre los pobres, aunque la evidencia que le da sustento ha sido muy inconsistente (Estache, Gómez-Lobo y Leipziger, 2001). En casos extremos como Argentina y Bolivia, estas creencias populares generaron actitudes oportunistas tanto desde el gobierno como desde los representantes del operador privado que tomaron la forma de acusaciones recíprocas de incumplimiento contractual, que terminaron invariablemente con la renacionalización de los activos por parte del gobierno.

### *Expectativas excesivas conducen a grandes desilusiones*

A comienzos de los años noventa, tanto los inversores como el gobierno generaron expectativas prometedoras sobre los beneficios que traería la privatización de las empresas de servicios públicos (Harris, 2003; Nellis, 2007). En algunas privatizaciones potencialmente lucrativas, como las telecomunicaciones y la electricidad, fue común la sobreoferta, la cual creó burbujas artificiales. Dichas expectativas estuvieron a menudo basadas en los modelos empíricos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional que ligaban el crecimiento sostenible al éxito de la reforma de mercado. Sin embargo las predicciones de crecimiento de los modelos de regresión terminaron estando muy desfasadas de la realidad. Por ejemplo, algunos modelos de regresión predijeron que «el crecimiento de Bolivia iba a ser un 1,9% anual más rápido en los años noventa que en los años setenta», pero en realidad el crecimiento fue un 0,23% más lento (Banco Mundial, 2005: 39). Entonces, los bolivianos pudieron preguntarse si valía la pena sufrir las reformas de política para crecer solo un 1,53% anual durante los años noventa en contra del 1,67% durante la década de inestabilidad económica de los años setenta (Banco Mundial, 2005: 39).

Además, aunque los índices de las políticas de reforma mostraron un mejor desempeño para América Latina en su totalidad en 1999 que para Chile en 1985, que lideró dichas reformas dos décadas antes, esto no significó grandes mejoras en el PIB per cápita (Banco Mundial, 2005: 36). El contraargumento por parte de los economistas pro reforma es que si América Latina no se hubiera embarcado en las reformas de mercado, incluyendo la privatización, la situación habría sido mucho peor. El problema es que la mayoría de los latinoamericanos no tienen la información y el nivel de experiencia profesional de dichos economistas. Como

## La opinión pública y la economía política 77

la mayoría de la gente en el mundo, tienden a olvidarse rápido de cuán malas eran las cosas cuando las empresas de servicios públicos eran propiedad del gobierno. La gente en las calles basa sus argumentos en una heurística simple y en el grado en que se cumplen las promesas del gobierno.

Cuando se embarcaron en las reformas de los años noventa, los presidentes latinoamericanos declararon públicamente que, aunque resultaba inevitable que hubiera dolorosos sacrificios a corto plazo, eventualmente las reformas de mercado dejarían al descubierto los frutos esperados: estabilidad económica, crecimiento, empleos e infraestructuras de servicios públicos modernas, más eficientes y accesibles bajo la gestión privada. Para el año 2000, resultó claro que muchas de estas promesas no se habían materializado. Los políticos vieron la privatización como la panacea que solucionaría todos los problemas, pero sobreestimaron ampliamente su capacidad para administrar la política de reforma (IADB, 2006). En cambio, los inversores privados sobreestimaron la capacidad del gobierno para honrar sus compromisos frente a dificultades nacionales inesperadas. Para 1995, la euforia inicial se había desvanecido y ante la ausencia de mejoras dramáticas, la oposición a los incrementos de tarifas, a la propiedad extranjera y a los despidos hizo más difícil la sustentabilidad del esfuerzo puesto en la reforma. Efectivamente, las tarifas fueron generalmente el tema más espinoso. Mientras que los gobiernos pudieron reconocer que las tarifas estaban tan deprimidas que era inevitable hacer grandes ajustes, no lograron darse cuenta de la oposición popular, sobre todo cuando las mejoras en el servicio eran lentas, lo que hizo que, a los ojos del público, los aumentos de tarifas resultaran ilegítimos.

*El oportunismo del gobierno y del sector privado*

El debate anterior nos lleva inevitablemente al oportunismo del gobierno y de las empresas privadas por igual, que en muchas ocasiones empañó la reputación de la desinversión estatal. Por un lado, hubo numerosas instancias en las que los gobiernos se pusieron de acuerdo sobre las estructuras tarifarias lucrativas y sobre la creación de agencias de regulación «independientes» para atraer a potenciales inversores, ya que era de toso conocido que ellos no podrían mantener su parte del trato.

78 Luigi Manzetti

De hecho, una vez que las empresas privadas realizaron sus inversiones, y el descontento popular con las tarifas se volvió más fuerte, los mismos gobiernos (y más todavía aquellos que los sucedieron) aprovecharon la oportunidad para hacer de las nuevas empresas privadas el chivo expiatorio de la situación. De acuerdo a Guasch *et al.* (2006), en su investigación sobre las renegociaciones de contrato en América Latina, este fenómeno fue particularmente profundo durante o después de un año electoral.

Este cambio de decisión radical fue incluso más fácil de llevar a cabo utilizando una retórica nacionalista cuando dichas empresas eran de propiedad extranjera. Por medio de la utilización de una variedad de pretextos, los gobiernos oportunistas procedieron a disminuir las tarifas, restringir las opciones de flexibilidad de precio de las empresas, exigir nuevas inversiones no contempladas en los contratos originales, y a imponer nuevas regulaciones sobre las operaciones y la política de empleo de la empresa (Savedoff y Spiller, 1999).

Por otro lado, algunas empresas privadas esperaban que los gobiernos tarde o temprano incumplieran sus compromisos. Esto llevó al establecimiento de contratos de privatización que contemplaban costosos rescates del gobierno que, una vez que ocurrieron, provocaron la indignación del público en general. Dichas garantías significaron que las empresas tuvieran poco interés en armar proyectos bien diseñados. En cambio, su principal estrategia fue recuperar sus inversiones iniciales tanto como fuera posible a través de altas estructuras tarifarias, las cuales socavaron la sustentabilidad política de algunos proyectos desde el comienzo (Harris, 2003: 15). Ejemplos típicos de este patrón son la privatización de las carreteras de peaje y de la electricidad en México y en República Dominicana, respectivamente.<sup>3</sup>

### *El efecto del ciclo económico*

Como se observó anteriormente, los modelos econométricos iniciales que justificaban la adopción de las reformas de mercado asumían que una vez implementadas las políticas correctas, se produciría un crecimiento económico a largo plazo. Desafortunadamente, estos modelos no contemplaron la posibilidad de *shocks* externos, los cuales afectaron a muchos países de América Latina. Las crisis financieras en México

(1995), el este de Asia (1997), Brasil (1998-1999) y Argentina (2002) tuvieron serias repercusiones a través de sus efectos contagio, que repercutieron en los mercados emergentes. Estas crisis alimentaron las críticas contra las reformas de mercado, y la privatización en particular, dado que los países latinoamericanos quedaron expuestos más que nunca a factores que estaban más allá de su control. La sustentabilidad de la privatización descansaba sobre un ambiente macroeconómico estable, el cual significaba mantener una baja tasa de inflación. El hecho de tener los aumentos de precios bajo control impediría entonces incrementos de tarifas que habían sido incluidos en los contratos de desinversión, a través del establecimiento de mecanismos de indexación. La decisión de algunos países de adoptar devaluaciones abruptas de la moneda, en medio de una recesión en desarrollo, socavó las premisas mismas de las estructuras tarifarias existentes.<sup>4</sup> La combinación de inflación y contracción del ingreso, resultante de la crisis económica, llevó a renegociaciones tarifarias largas y sumamente disputadas, que exacerbaban las relaciones entre los gobiernos (que se enfrentaban a la presión política de la gente para mantener las tarifas existentes) y las empresas privadas (que se arriesgaban a perder una gran cantidad de dinero ante la ausencia de un nuevo acuerdo). México, Brasil y Argentina, que sufrieron las crisis más severas, optaron por estrategias diferentes. México y Brasil fueron más conciliadores y encontraron un camino para evitar pelearse por completo con las empresas de infraestructura privada a través del establecimiento de acuerdos ad hoc con los operadores privados. Argentina, en cambio, desde el año 2002 en adelante, adoptó una postura desafiante al congelar la mayoría de las tarifas hasta 2007 y forzar de forma deliberada a muchas empresas extranjeras a irse y reemplazarlas por inversores locales deseados de cooperar con las pretensiones del presidente Kirchner. Esto desembocó en decenas de empresas de infraestructura de servicios públicos extranjeras que iniciaron juicios contra Argentina ante el Centro Internacional para la Resolución de Disputas de Inversión (ICSID en sus siglas en inglés).<sup>5</sup>

### *Corrupción y falta de transparencia*

En muchas ocasiones, los acuerdos de privatización ocurrieron bajo una nube de sospecha de incorrección, lo cual socavó la legitimidad de las

80 Luigi Manzetti

políticas desde el comienzo y contribuyó a la desaparición de varios proyectos cuando la opinión pública se volvió en contra de la desinversión estatal. A menudo, los gobiernos aplastaron privatizaciones de infraestructura de servicios públicos claves en un intento por prevenir la organización de un movimiento antiprivatización efectivo. La presión del FMI y del Banco Mundial para actuar rápidamente le dio a los gobiernos un argumento adicional para moverse de forma unilateral sin crear suficiente consenso político (Banco Mundial, 2005).

Efectivamente, la rápida implementación de la privatización fue normalmente una condición *sine qua non* que las agencias de préstamo internacional exigieron a los países de América Latina que buscaban asistencia financiera a fines de los años ochenta y a comienzos de los noventa. Aunque en ese momento la posición oficial del FMI y del Banco Mundial era acompañar la privatización como una forma de promover la competencia, en realidad el objetivo primero y más importante de estas instituciones fue maximizar los ingresos. Entonces, el gobierno a menudo les entregaba las empresas estatales a operadores privados bajo condiciones monopolísticas u oligopolísticas, con el consentimiento implícito del FMI y del Banco Mundial.

Además, la decisión de organizar apresuradamente las transacciones de privatización descartó la necesidad de crear marcos de regulación efectivos previos a la desinversión y de hacer transparente el proceso. Efectivamente, fue la falta de transparencia que caracteriza a muchas transacciones la que abrió grandes ventanas de oportunidad de connivencia entre los funcionarios gubernamentales y los licitadores privados. En tanto la mayoría de los programas de desinversión estatal tuvieron lugar en un contexto donde los controles y balances eran débiles o fueron debilitados a propósito (Argentina, Perú y México son los casos más notorios), faltaron las condiciones necesarias de rendición de cuentas y transparencia. La potencial connivencia y corrupción fueron particularmente agudas cuando las privatizaciones tomaron la forma de ventas directas y su contexto las protegió del escrutinio público.

Las licitaciones de contratos también evidenciaron ser altamente susceptibles a contratos corruptos antes de que el proceso de ofertas tuviera lugar (Bohem y Olaya, 2006). En algunos casos, las privatizaciones fueron diseñadas explícitamente para favorecer a emprendedores locales cercanos al gobierno de turno (i.e., México bajo el gobierno de Salinas de Gortari, 1988-1994; y Argentina bajo el gobierno de Carlos Menem,



1989-1999). Esto fue justificado para retener el control local de industrias clave, pero en la práctica respondió a un bien conocido *quid pro quo* político entre el gobierno y las empresas. En consecuencia, fueron abundantes las acusaciones de sobornos a expensas de los fondos nacionales y de los consumidores en los mercados más importantes, incluyendo a Argentina, Brasil, Chile, México y Perú. Se debe resaltar que los emprendedores no siempre fueron víctimas de los contratos corruptos. Tal como Nellis subrayó (2007: 17): «Se sospecha a menudo de los esfuerzos que realizan los inversores para influir en los resultados de las licitaciones, obtener concesiones y términos ilegales y costosos (antes y después de la licitación) o conspirar para reducir el precio ofrecido».

En un artículo reciente (Martimort y Straub 2006), la falta de transparencia y el «gran nivel de corrupción» asociados con la privatización de infraestructura de servicios públicos fueron los factores cruciales que afectaron el creciente descontento con la desinversión estatal. En su visión, el descontento popular aumenta en la medida en que se perciben niveles de corrupción más altos. Esta visión es particularmente común dentro de la clase media, que se siente victimizada por las privatizaciones corruptas en tanto carga con la mayor parte de los costes del aumento de tarifas, que son el resultado final de los arreglos turbios.

Me centraré ahora en el análisis de las principales tesis que han intentado explicar por qué la opinión pública, desde 1998, se ha vuelto en contra de la privatización. En algunos casos, habrá una superposición de dichas tesis con los factores ya descritos.

### 3. ¿Por qué los latinoamericanos no están conformes con la privatización?

En la primera sección del artículo he analizado algunos de los factores más comunes que según los analistas afectan negativamente el desempeño de la privatización de servicios públicos.

A veces, una combinación de dichos factores ha contribuido a la extendida percepción pública de que el proceso de desinversión ha producido consecuencias negativas, aunque varios estudios, tanto nacionales como transnacionales, señalan mejoras significativas del servicio. También he subrayado en el análisis anterior cómo dichos factores han contribuido positivamente a permitir que los gobiernos, elegidos después de

82 Luigi Manzetti

completadas las principales privatizaciones de servicios públicos, incurrieran en un comportamiento oportunista. Allí donde la crisis económica ha sido más aguda y los beneficios de la privatización más disputados, los políticos populistas en Argentina, Bolivia, Ecuador, y Venezuela se han aprovechado de la situación prometiendo un regreso al nacionalismo económico y una reversión de las políticas de privatización de los años noventa.

En la segunda parte del artículo, mi objetivo es comprender cuáles son los determinantes de dicho cambio dramático, que hasta ahora ha afectado a un puñado de países de América Latina. ¿Este cambio, tal como afirma una tesis que algunos comentaristas han adoptado recientemente (Zibechi, 2006; BBC, 2006), está dictado por una dramática reorientación política de los votantes latinoamericanos hacia el marxismo-socialismo? De forma alternativa, ¿las tendencias negativas de la opinión pública tienen que ver más con el resultado final de tendencias económicas desfavorables, y/o con el disgusto público con la corrupción asociada a la privatización de los servicios públicos? Examinaré ahora adecuadamente estas tres tesis en pugna.

*Primera tesis: los latinoamericanos se han movido hacia la izquierda*

La llegada al poder de presidentes muy fuertes como Chávez, Morales, Kirchner, Correa y más recientemente Ortega, todos ellos exponentes de un tipo de populismo con fuertes matices de izquierda, ha llevado a algunos expertos a especular que el fracaso de las reformas de mercado dio lugar a un campo fértil para el surgimiento de una nueva izquierda en América Latina, que estos presidentes representan bien (Grandin, 2006). Sin embargo, una vez que le damos una mirada más atenta al fenómeno, observamos que los presidentes que se han comprometido ideológicamente con el socialismo como Luiz Inácio Lula da Silva de Brasil (comúnmente apodado Lula), Michele Bachelet de Chile y Tabaré Vázquez de Uruguay han sido mucho más moderados en su elaboración de políticas económicas (Castañeda, 2006; Schamis, 2006). De hecho, tanto Lula como Bachelet han continuado con las políticas de libre mercado heredadas de sus antecesores, mientras prueban nuevos programas sociales para reducir las desigualdades de ingreso.

CUADRO 2  
*Proporción de grupos extremos (1996-2003)*

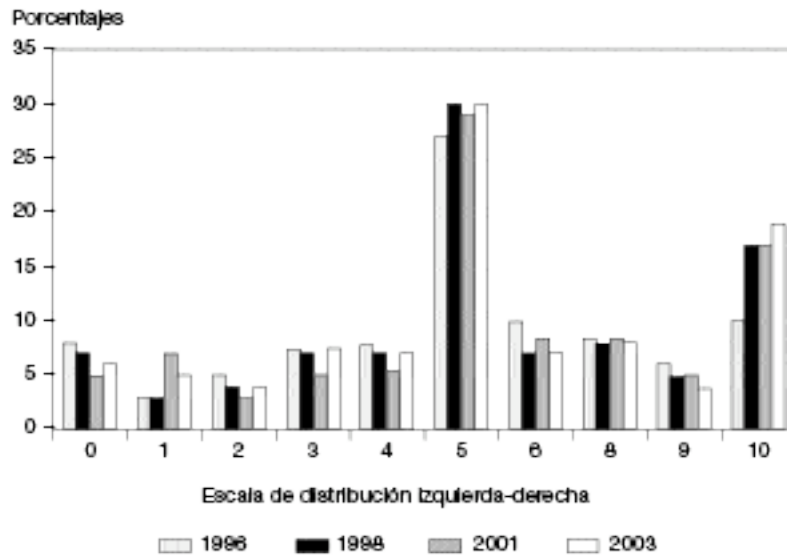
	1996		1997		1998		2000		2001		2003		TOTAL	
	Izqda.	Dcha.	Izqda.	Dcha.	Izqda.	Dcha.	Izqda.	Dcha.	Izqda.	Dcha.	Izqda.	Dcha.	Izqda.	Dcha.
Argentina	0,03	0,09	0,04	0,08	0,05	0,19	0,02	0,13	0,03	0,11	0,04	0,09	0,04	0,11
Bolivia	0,09	0,08	0,08	0,08	0,09	0,09	0,12	0,05	0,09	0,1	0,12	0,11	0,1	0,09
Brasil	0,15	0,17	0,1	0,07	0,17	0,18	0,13	0,15	0,15	0,25	0,15	0,22	0,14	0,18
Chile	0,08	0,08	0,07	0,07	0,07	0,08	0,08	0,1	0,08	0,12	0,07	0,14	0,08	0,1
Colombia	0,06	0,17	0,03	0,22	0,18	0,2	0,07	0,15	0,06	0,28	0,11	0,28	0,08	0,21
Costa Rica	0,11	0,16	0,06	0,19	0,18	0,25	0,07	0,32	0,07	0,36	0,15	0,23	0,1	0,25
Ecuador	0,14	0,2	0,12	0,2	0,14	0,21	0,11	0,21	0,14	0,19	0,08	0,19	0,12	0,2
El Salvador	0,12	0,14	0,11	0,16	0,1	0,21	0,08	0,12	0,14	0,38	0,18	0,3	0,12	0,22
Guatemala	0,13	0,08	0,23	0,08	0,15	0,23	0,11	0,12	0,08	0,18	0,15	0,34	0,14	0,17
Honduras	0,06	0,36	0,05	0,47	0,09	0,46	0,08	0,17	0,05	0,62	0,11	0,4	0,07	0,42
México	0,21	0,18	0,04	0,09	0,12	0,18	0,06	0,11	0,05	0,08	0,14	0,14	0,11	0,12
Nicaragua	0,15	0,21	0,07	0,13	0,15	0,15	0,32	0,23	0,17	0,24	0,22	0,36	0,17	0,21
Panamá	0,28	0,09	0,17	0,21	0,01	0,43	0,09	0,2	0,14	0,26	0,16	0,15	0,15	0,21
Perú	0,04	0,13	0,04	0,13	0,08	0,14	0,05	0,09	0,06	0,12	0,08	0,12	0,05	0,12
Paraguay	0,04	0,07	0,1	0,09	0,12	0,15	0,07	0,08	0,13	0,19	0,05	0,17	0,08	0,14
Uruguay	0,08	0,14	0,06	0,1	0,07	0,13	0,12	0,15	0,11	0,1	0,09	0,09	0,08	0,12
Venezuela	0,12	0,34	0,22	0,22	0,16	0,21	0,13	0,2	0,12	0,3	0,14	0,32	0,13	0,26

FUENTE: Panizza y Yáñez (2006: 16).

84 Luigi Manzetti

Estas tendencias presentan un rompecabezas. Si la «tesis del cambio popular hacia la izquierda» fuera correcta, veríamos presidentes socialistas, más que populistas, atacando las reformas de mercado e incumpliendo/renegociando los contratos de privatización. Las encuestas del Latinobarómetro nos ayudan a echar algo de luz sobre esto. El cuadro 2 muestra el porcentaje de personas que se identifica a sí misma como extremista (ya sea de izquierda o de derecha). Aunque existen variaciones entre los países, el número de extremistas permanece bastante estable, y relativamente pequeño a lo largo del período que se extiende entre 1996 y 2003. Lo que resulta también interesante es que en Venezuela, Bolivia y Argentina, el número de extremistas de izquierda ha crecido muy poco y permanece reducido a un segmento muy pequeño de la población. Una mayor evidencia de que dicha tesis no está probada se muestra en la figura 5, donde los entrevistados se identificaron ellos mismos con una escala política de izquierda a derecha. Los hallazgos infor-

FIGURA 5  
*Distribución ideológica de los entrevistados*



FUENTE: Panizza y Yanez (2006).

## La opinión pública y la economía política 85

mados en esta figura muestran que la gran mayoría de los latinoamericanos se considera de centro y, por encima de todo, los conservadores son casi el doble que las personas de izquierda.

De este modo, los movimientos antimercado que han caracterizado a Chávez, Morales y Kirchner pueden responder a su intención de capitalizar el descontento popular sobre el modo en que las reformas de mercado se han llevado a cabo más que a su afán por conducir a los números crecientes de votantes de izquierda en sus respectivos países. Un indicio de que el oportunismo político puede estar en el centro de las recientes políticas de estos presidentes surge de la trayectoria de Kirchner. Cuando a comienzo de los años noventa era gobernador de la provincia rica en petróleo y gas de Santa Cruz, Kirchner tuvo un rol importante en convencer a sus compañeros gobernadores de aprobar la privatización de la empresa petrolera argentina Yacimientos Petrolíferos Fiscales realizada por el presidente Carlos Menem, a cambio de grandes regalías. Antes de ser elegido presidente en 2003, Kirchner nunca dio signo de oponerse a las reformas de mercado, incluyendo la privatización. En cuanto a Morales, su retórica socialista parece estar asentada en la cultura comunitaria del pueblo originario de Bolivia, que lo votó por gran mayoría, más que en una verdadera ideología. De hecho, si volvemos al cuadro 2, no más del 10% de los bolivianos, en promedio, se han identificado a sí mismos como de izquierda. En resumen, el hecho de que presidentes populistas, en lugar de socialistas, hayan nacionalizado infraestructuras de servicios públicos o hayan forzado importantes renegociaciones de contratos para su beneficio, parece responder a un oportunismo político, no a un cambio profundo hacia políticas socialistas.

*Segunda tesis: crisis económica*

Una segunda tesis popular interpreta el cambio negativo en la opinión pública debido al ciclo económico, tal como fue descrito anteriormente en este artículo. En otras palabras, la gente atribuye a las reformas de mercado el hecho de que sus países experimentaran un pobre crecimiento económico (y en algunos casos, grandes crisis financieras) entre finales de los años noventa y la primera mitad de esta década.

Panizza y Yáñez (2006) sostienen que es efectivamente el colapso de la actividad económica en el paso al siglo XXI en la mayor parte

86 Luigi Manzetti

de América Latina lo que explica la reacción popular contra las reformas. A fin de articular su tesis, Panizza y Yáñez (2006) muestran primero cómo las principales variables económicas se deterioraron considerablemente después de 1997 (cuadro 3). Salvo por la inflación, la brecha de producción, el desempleo y la profundidad de la crisis, todo indica un fuerte deterioro para el año 2002.<sup>6</sup> En el cuadro 3 se presentan los resultados del análisis de regresión de Panizza y Yáñez, que intenta determinar el impacto de las variables económicas sobre la opinión pública según encuestas del Latinobarómetro. Las variables dependientes son las actitudes hacia la privatización y la economía de mercado. Las variables económicas están rezagadas un año y las variables de control incluyen la edad, el sexo y el nivel socioeconómico (en quintiles). Los resultados generalmente confirman la tesis del ciclo económico, aunque el desempleo no es estadísticamente significativo cuando todas las variables económicas son incorporadas de forma simultánea en la ecuación. Al comentar sus resultados, Panizza y Yáñez (2006: 11) resaltan:

Si miramos la relación entre la brecha de producción y el apoyo a la privatización durante el período de 1998 a 2003, podemos observar que el apoyo a la privatización fue de un 52% a un 25%. La brecha de producción promedio fue del 3% en 1997, y del -3% en 2002 (un cambio de 6 puntos porcentuales). Al multiplicar 6 por el coeficiente estimado (0,012), obtenemos 0,072, lo que se encuentra cercano a un tercio de la caída total en el apoyo a las reformas. El caso de Argentina es un ejemplo llamativo de la importancia de los factores macroeconómicos. En este país, la brecha de producción fue del 7% en 1997 al -14% en 2002. Esto también explica una caída en el apoyo a la privatización equivalente a 25 puntos porcentuales, lo cual es aproximadamente el 80% de la caída observada en el apoyo a la privatización en Argentina (que cayó del 45% al 13%).

Estos son resultados bastante robustos e, intuitivamente, tienen mucho sentido. Sin embargo, el modelo de Panizza y Yáñez no da cuenta de las características no observadas vinculadas a la orientación ideológica de los individuos y las situaciones económicas presentes y futuras. Por lo tanto, sus hallazgos deben ser interpretados con cuidado.

CUADRO 3  
*Variables macroeconómicas (1994-2002)*

	1994	1995	1996	1997	1999	2000	2002
<b>Brecha de PIB</b>							
Promedio	2,04	1,21	1,37	3,16	0,37	0,44	-3,35
Desvío estándar	1,99	2,99	2,42	2,76	3,27	2,59	5,04
<b>Desempleo</b>							
Promedio	7,49	8,62	9,64	8,79	10,38	10,02	10,76
Desvío estándar	2,68	3,98	4,1	3,6	4,45	4,64	4,25
<b>Inflación</b>							
Promedio	0,27	0,17	0,15	0,12	0,08	0,09	0,07
Desvío estándar	0,27	0,11	0,11	0,09	0,09	0,11	0,06
<b>Profundidad de la crisis</b>							
Promedio	0,07	0,7	0,46	0,14	1,26	0,83	3,9
Desvío estándar	0,17	1,62	1,08	0,43	1,84	1,44	4,27

FUENTE: Panizza y Yáñez (2006: 19).

### *Tercera tesis: corrupción y falta de transparencia*

Es precisamente lo incompleto del modelo de Panizza y Yáñez lo que nos trae hasta la nueva tesis: la importancia de la corrupción y la falta de transparencia para determinar las actitudes negativas sobre la privatización. Como se observó antes, de acuerdo con Martimort y Straub (2006), la razón más importante que determina la impopularidad de la privatización surge de la percepción pública de que la desinversión estatal alimentó contratos corruptos entre las empresas y los funcionarios del gobierno a expensas de los consumidores en forma de altas tarifas de servicios públicos debido a que los costes fueron cargados a los consumidores. De hecho, la sospecha de corrupción no estuvo solo limitada a la transferencia inicial, o a los derechos de concesión del Estado al sector privado, sino que se extendió a numerosas, y altamente controvertidas, renegociaciones de los contratos iniciales dentro de los cuales destacaban las subidas de las tarifas. Guasch y Straub (2006: 483) estimaron que entre 1985 y 2000 las renegociaciones de contratos en América Latina involucraron el 74% de la concesión del agua y el 55% de las concesiones de transporte. Además de esto, dichas renegociaciones tuvieron

88 Luigi Manzetti

lugar poco después de que las empresas privadas ganaron la licitación. Aunque la mayoría de los contratos tuvieron un lapso de vida de 15 años, en el sector del agua las renegociaciones ocurrieron, en promedio, después de 1,6 años, mientras que en el transporte les llevó 3,1 años.

Bonnet *et al.* (2006) desarrollaron recientemente un modelo más abarcador que el de Panizza y Yáñez (2006) para evaluar los determinantes de la opinión pública *vis-à-vis* la privatización. Más allá de las variables independientes económicas y sociales, su modelo incluye la corrupción, las variables institucionales y diversas variables demográficas, de empleo, de activos y de acceso al servicio. Bonnet *et al.* (2006) establecieron un modelo «pseudopanel» a fin de tener en cuenta efectos individuales no observados, que Panizza y Yáñez (2006) no consideraron. Los resultados presentados en el cuadro 4 muestran que una vez que se introducen controles para características fijas no observadas vinculadas a la orientación ideológica de los individuos, las situaciones económicas presentes y futuras no son más significativas (columnas 4 y 5). En cambio, los resultados de Bonnet *et al.* (2006) confirman los hallazgos previos realizados por Checchi, Florio y Carrera. (2005) quienes concluyeron que aquellos que fueron más propensos a sufrir la privatización, como los empleados del sector público y los desempleados, eran los más críticos de la privatización. De forma similar, aquellos que se identificaron como de derecha, y que quizá tuvieron altas expectativas, fueron más propensos a verse desilusionados, y por lo tanto más insatisfechos que los simpatizantes de izquierda.<sup>7</sup> Además, Bonnet *et al.* (2006) observan que la corrupción sí importa, como se puede observar en las columnas 3 a 5. Asimismo, variables de opinión complementarias como la confianza y la preferencia por la democracia son en su mayor parte significativas y presentan el signo negativo esperado. Esto sugiere aún más la importancia de la corrupción como una poderosa variable explicativa. De hecho, Bonnet *et al.* (2006: 27) sostienen que «la preferencia por la democracia es probable que capture un aspecto relacionado al grado en que los individuos que expresan una preferencia más fuerte en ese sentido pueden también estar esperando un proceso de elaboración de políticas más participativo y transparente». En otras palabras, las personas que creen en el proceso democrático tienden a formar evaluaciones pesimistas de la privatización debido a su falta de transparencia y a la probabilidad de que dicha política sea manipulada por fines corruptos.



La opinión pública y la economía política 89

CUADRO 4  
Efectos fijos de pseud panel (variables definidas: país, edad, sexo, izquierda/derecha)

Demografía	-1	-2	-3	-4	-5
Método	OLS	OLS	OLS	2SLS	2SLS
	1.09	1.014	3.01	0.836	0.3
Educación del entrevistado	(0.232)**	(0.286)**	(0.686)**	(0.313)**	-0.363
	1.085	0.762	0.855	0.638	0.562
Educación del entrevistado (al cuadrado)	(0.120)**	(0.174)**	-0.581	(0.250)*	(0.287)t
	-0.14	-0.101	-0.087	-0.088	-0.082
	(0.016)**	(0.022)**	-0.079	(0.030)**	(0.034)*
Estatus de empleo					
Empleado del sector público	-2.612	-2.988	6.952	-2.557	-1.242
Empleado del sector privado	(0.354)**	(0.407)**	(1.498)**	(0.827)**	(-1.193)
	0.175	-0.082	1.797	0.554	1.65
Desempleado	-0.215	-0.247	(0.645)**	-0.564	(0.839)*
	-1.646	-1.214	1.715	0.338	1.43
Jubilado	(0.302)**	(0.396)**	-1.064	-0.702	-0.956
	0.291	-1.617	-5.916	-2.58	-2.072
En el hogar	-0.513	(0.597)**	(1.657)**	(0.730)**	(0.813)*
	-2.458	-2.109	0.062	-1.989	-0.931
Estudiante	(0.223)**	(0.278)**	-0.545	(0.496)**	-0.699
	0.71	1.273	2.609	2.2	3.382
Posesión de bienes	(0.404)t	(0.484)**	(1.207)*	(0.695)**	(0.854)**
Televisor	0.016	0.018	0.084	0.006	-0.015
Heladera	-0.039	-0.044	-0.069	-0.041	-0.042
	-0.027	-0.026	-0.017	-0.013	-0.029
Ordenador	-0.034	-0.039	-0.06	-0.036	-0.037
	-0.014	-0.022	-0.006	-0.01	-0.017
Lavadora	-0.032	-0.036	-0.053	-0.032	-0.034
	-0.014	0.003	-0.046	-0.023	-0.037

90 Luigi Manzetti

CUADRO 4 (Continuación 1)

Auto	-0.029 -0.062	-0.032 -0.055	-0.049 -0.087	-0.03 -0.05	-0.033 -0.047
Segunda casa	(0.026)* -0.064	(0.029)t -0.088	(0.045)t -0.147	(0.026)t -0.077	(0.028)t -0.08
Propietario	(0.035)t 0.037	(0.039)* 0.036	(0.059)* 0.04	(0.035)* 0.037	(0.039)* 0.051
Acceso a servicios	-0.025	-0.028	-0.044	-0.026	(0.027)t
Agua potable	0.123 (0.039)**	0.113 (0.045)*	0.116 -0.072	0.123 (0.040)**	0.118 (0.041)**
Agua caliente	-0.064 (0.028)*	-0.068 (0.031)*	-0.046 -0.047	-0.081 (0.029)**	-0.042 -0.032
Sistema de alcantarillado	0.043	0.064	0.028	0.04	0.035
Variables a nivel país					
PIB PPA		(0.000)** 0	'-0.000 (0.000)**	'-0.000 0	0 (0.000)**
Crecimiento del PIB -1		-0.006 (0.003)*	-0.001 (-0.005)	0.002 (-0.004)	0.004 (-0.004)
Ganancias de la privatización		0 0	0.003 (0.001)**	'-0.000 0	-0.001 (0.001)*
Corrupción		0.003 -0.014	-0.175 (0.045)**	-0.064 (0.025)**	-0.09 (0.033)**
Inflación -1			-0.002 (0.001)t		
Calidad de la burocracia			-1.525 (0.277)**		
Índice de democracia			0 -0.001		
GINI			0 -0.001		
Desempleo -1			-0.021 (0.009)*		

La opinión pública y la economía política 91

CUADRO 4 (Continuación 2)

Variables de opinión					
Mejor situación			-0.159	-0.302	
			-0.156	-0.212	
Situación futura			-0.097	0.13	
			-0.118	-0.165	
Izquierda/derecha			-0.046	-0.279	
			-0.03	(0.142)*	
Confianza en la ley			0.052	1.38	
			-0.724	-1.087	
Confianza			-0.635	-0.376	
			(0.347)t	-0.403	
Preferencia por la democracia	-0.185	-0.215	-0.126	-0.182	-0.102
	(0.017)**	(0.023)**	(0.040)**	(0.051)**	-0.074
Año 2000	-0.28	-0.316	-0.121	-0.37	-0.271
	(0.020)**	(0.024)**	(0.046)**	(0.072)**	(0.092)**
Año 2001	-0.248	-0.292	-0.421	-0.321	-0.269
	(0.021)**	(0.030)**	(0.066)**	(0.038)**	(0.058)**
Año 2002	-0.448	-0.51	-0.594	-0.537	-0.377
	(0.020)**	(0.031)**	(0.060)**	(0.062)**	(0.104)**
Año 2003	-0.376				
	(0.021)**				
Constante	0.652	1.438	2.445	2.811	2.754
	(0.283)*	(0.450)**	(1.386)t	(0.861)**	(0.990)**
Efectos fijos del país	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos anuales	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Observaciones	13346	11213	6132	9858	9922
/No, de pseudo indiv.	2612	2609	2393	2229	2249
R-cuadrado	0.14	0.14	0.16		

Errores estándares robustos entre paréntesis (agrupados para el país). Coeficientes significativos al 10%: t; 5%: \*; 1%: \*\*.

92 Luigi Manzetti

Aunque estos son hallazgos preliminares, el impacto de la corrupción y de la rendición de cuentas no puede ser subestimado y su interacción con las variables económicas debería ser investigada más profundamente. En general, los expertos señalan que cuando los gobiernos llevan adelante una desinversión en la infraestructura de servicios públicos a través de un proceso transparente, las repercusiones negativas de la opinión pública son menos probables. Por ejemplo, Harris (2003: 13) cita una encuesta de opinión pública del año 2002 en Perú después de que el gobierno hubiera pospuesto la venta de las empresas de servicios públicos de generación de energía eléctrica para evitar disturbios. En la encuesta, el 59% de los entrevistados calificaron a la privatización como aceptable si esta se realizaba de forma transparente. Otro 65% estuvo de acuerdo con los aumentos de precio si eran aprobados por una agencia de regulación, y el 69% estaría a favor de la privatización si la nueva empresa privada expandía los servicios.

#### 4. Conclusión: ¿nos encontramos en el borde de una nueva era de nacionalizaciones?

En los últimos años, las nacionalizaciones y renegociaciones de contratos que Chávez, Morales y Kirchner impusieron sobre los operadores de servicios públicos de infraestructura privada han dominado los titulares en América Latina. ¿Esto significa que esta tendencia afectará a otros países en la región próximamente? La evidencia sugiere que es improbable que suceda esto. Entre 1990 y 2001, menos de un 2% de los 2.500 proyectos de infraestructura privada sufrieron nacionalizaciones o cancelaciones (Harris, 2003: 10). Este número se ha incrementado solo ligeramente desde entonces, y en América del Sur permanece principalmente circunscrito a Argentina, Bolivia y Venezuela. Como observé anteriormente, las nacionalizaciones y las renegociaciones de contratos han ocurrido en su mayoría en los países con presidentes populistas. Los líderes orientados más ideológicamente en Brasil, Chile, Perú y Uruguay en cambio se han dado cuenta de que el crecimiento puede surgir solo si las condiciones de mercado son favorables para las inversiones privadas extranjeras y locales.<sup>8</sup> En otras palabras, para estos políticos el motor del crecimiento económico sigue siendo el sector privado. De esta manera,

## La opinión pública y la economía política 93

se han limitado a la redistribución de la riqueza hacia las clases sociales más bajas, pero no han interferido con la propiedad privada. Kirchner mismo parece haber adoptado una estrategia política mixta. En los casos de algunas empresas de agua y el servicio de correo nacional, avanzó en la renacionalización de las empresas de servicios públicos administradas por inversores extranjeros y locales respectivamente. Sin embargo, en la mayoría de los casos, ha apuntado a reemplazar a los inversores extranjeros en los servicios públicos de infraestructura claves por inversores locales a los que puede manipular más fácilmente.

Sin embargo, resulta inequívoco el hecho de que cada vez menos gente en América Latina crea que la economía de mercado por sí sola es la mejor forma de que sus países se desarrollen. De acuerdo al Latinobarómetro, en 2007 solo el 41% de las personas expresaban confianza en el mercado en contra del 57% en el año 2000 (*The Economist*, 15 de noviembre de 2007). Esta es una caída significativa, pero nuevamente debe ser interpretada con cuidado. El hecho mismo de que la mayoría de los latinoamericanos se identifiquen como de centro-izquierda en el espectro político sugeriría que la pérdida de confianza en las reformas de mercado no se debe a un cambio de opinión ideológica, sino, más bien, a la desilusión con sus resultados. En resumen, puede que la gente no quiera menos mercado, sino un mercado mejor, más competitivo y eficiente que cree oportunidades más que corrupción, connivencias y rentas bajo la propiedad privada. Los analistas acuerdan que cuando el proceso de desinversión es transparente y genera competencia (cuando es posible), regulación efectiva, expansión del servicio universal (particularmente para los pobres) y tarifas justas, el consenso y la confianza en el apoyo a la privatización se solidifican. Como señaló Estache (2005: 293): «Cuanto menos transparente es el proceso de reforma —cuanto menos responsables son los decisores políticos y otros actores que intervienen en, e interfieren con, el proceso de decisión— tanto más probable será que se culpe a las reformas y a los actores marginales, en lugar de a los actores responsables de las irregularidades». El desafío que les queda a los políticos pro mercado es encontrar la estrategia apropiada para crear consenso alrededor de la privatización, a través de un proceso transparente que tome en cuenta las realidades locales, mientras se asegura que dicha política produzca los frutos esperados.

94 Luigi Manzetti

## 5. Notas

1. Para un estudio exhaustivo de los desafíos que enfrenta la privatización del agua, véase Banco Mundial (2006).

2. Varios estudios muestran que la privatización fue exitosa en su objetivo original de expandir el servicio y tuvo un efecto positivo, tanto desde un punto de vista macroeconómico general como desde las mejoras de las condiciones de vida de aquellos ciudadanos pobres que comenzaron a recibir un servicio como resultado de la desinversión estatal (Harris, 2003; Andrés, Foster y Guasch, 2006; Nellis, 2007). Incluso en el caso controvertido de la privatización del agua en Argentina, la evidencia sugiere mejoras importantes. De acuerdo con Casarin y Delfino (2001), después de la privatización, el servicio de agua potable y alcantarillado se incrementó en un 11%, aunque el 69% de los clientes más pobres se beneficiaron de la desinversión estatal en contra del 89% de los clientes ricos.

3. La magnitud de algunos rescates económicos fue asombrosa. México tuvo que pagar 7.000 millones de dólares para rescatar su esquema de privatización fallido de peajes en las carreteras (Harris, 2003: 15).

4. En muchas ocasiones el gobierno resistió las demandas de las empresas privadas para modificar la estructura tarifaria con el fin de evitar una revuelta popular, pero también por temor a que el aumento tarifario generara un mayor estímulo a la inflación.

5. Desde 1966 el ICSID ha trabajado como un tribunal de arbitraje para resolver las disputas sobre inversión. La Convención del ICSID es un tratado multilateral formulado por los Directores Ejecutivos del Banco Mundial. Entre 2002 y 2008 Argentina tuvo la mayor cantidad de juicios pendientes ante el ICSID que cualquier otro mercado emergente en el mundo.

6. La brecha de producción resulta de la desviación logarítmica entre el PIB real y la tendencia del PIB. La profundidad de la crisis se estimó «multiplicando la brecha de PIB por menos uno e igualando la expansión económica a cero» (Panizza y Yáñez, 2006: 10).

7. El resultado es consistente con Panizza y Yáñez (2005).

8. Para una crítica marxista tanto de los presidentes populistas como socialistas en América Latina véase Petras (2004).

## 6. Bibliografía

Andrés, Luis, Vivien Foster y Luis Guasch (2006), «The Impact of Privatization on the Performance of Infrastructure Sector: The Case of Electricity Distri-

## La opinión pública y la economía política 95

- bution in Latin America», *World Bank Policy Research Paper*, n° 3936, junio, World Bank. Washington, D.C.
- Banco Mundial (2005), *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, Washington, D.C.
- (2006), *Approaches to Private Participation in Water Services: A Toolkit*, Washington, D.C.
- Bohem, Frédéric y Juanita Olaya (2006), «Corruption in Public Contracting Auctions: The Role of Transparency in Bidding Processes», *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 77, n° 4, diciembre, pp. 431-452.
- Bonnet, Celine, Pierre Dubois, David Martimort y Stephane Straub (2006), *Empirical Evidence on Satisfaction with Privatization in Latin America: Welfare Effects and Beliefs*, mimeo, Universidad de Toulouse.
- British Broadcasting Corporation (2006), «Latin America's New Left», 18 de abril de 2006, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/4916270.stm>.
- Casarin, Ariel y J.A. Delfino (2001), «The reform of the utilities sector in Argentina», *Wider Discussion Paper*, n° 74, World Institute for Development Economics Research, The United Nations University, Helsinki.
- Castañeda, Jorge (2006), «Latin America's Left Turn», *Foreign Affairs*, mayo/junio, pp. 28-43.
- Chong, Alberto y Francisco López de Silanes (2004), «Privatization in Latin America: What Does the Evidence Say?», *Economía*, primavera, pp. 37-111.
- Checchi, Daneiele, Massimo Florio y Jorge Carrera (2005), «Privatization discontent and its determinants: evidence from Latin America», *Discussion Paper*, n° 1587, Dipartimento di Economia Politica e Aziendale, Università di Milano, Milán.
- Clarke, R.G. y S. J. Wallsten (2004), «Has Private Participation in Water and Sewerage Improved Coverage? Empirical Evidence from Latin America», *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 3445, World Bank, Washington, D.C.
- Davis, F., O. Rossowski, T. Richardson y S. Barnett (2000), «Fiscal and Macroeconomic Impact of Privatization», *Occasional Paper*, n° 194, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Estache, Antonio (2005), «On Latin America's Infrastructure Experience: Policy Gaps and the Poor», en J. Nellis y N. Birdsall, eds., *Reality Check: the Distributional Impact of Privatization in Developing Countries*, Center for Global Development, Washington, D.C., pp. 281-296.
- Estache, Antonio, Andrés Gómez-Lobo y Daniel Leipziger (2001), «Utility Privatization and the Poor: Lessons and Evidence from Latin America», *World Development*, vol. 29, n° 7, pp. 1.179-1.198.
- Galiani, Sebastian, P. Gertler y E. Scharfrodsky (2005), «Water for life: The im-

96 Luigi Manzetti

- pact of the privatization of water supply on child mortality», *Journal of Political Economy*, vol. 113, pp. 83-120.
- Guasch, Jean Luis y Stéphane Straub (2006). «Renegotiation of Infrastructure Concessions: An Overview», *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 77, n° 4, pp. 479-493.
- Gausch, Jean Luis, Jean Lafont y Stéphane Straub (e.p.), «Concessions of infrastructure in Latin America: Government-led Renegotiations», *Journal of Applied Economics* (de próxima publicación).
- Grandin, Greg (2006), «Latin America's New Consensus», *The Nation*, mayo, pp. 1-3.
- Harris, Clive (2003), «Private Participation in Infrastructure in Developing Countries: Trends, Impacts, and Policy Lessons», *World Bank Working Paper*, n° 5, World Bank, Washington, D.C.
- Haslam, Paul (2007), «Is There a New Left Post-Consensus Policy towards Foreign Direct Investors in Latin America?», mimeo, University of Ottawa.
- IADB (2006), *The Politics of Policies*, Inter American Development Bank, Washington, D.C.
- Jordana, Jacint y David Sancho (2000), «Reforma del Estado y Telecomunicaciones en América Latina», Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.
- Kikeri, Sunita y John Nellis (2002), «Privatization in Competitive Sectors, the Record to date», *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 2860, World Bank, Washington, D.C.
- La Porta Rafael y Francisco López-de-Silanes (1999), «The Benefits of Privatization: Evidence from Mexico», *Quarterly Journal of Economics*, n° 114, pp.1.193-1.242.
- López-Calva, Luis Felipe y J. Rosellón (2002), «The Distributive Impact of Privatization: The Case of Mexico», *Working paper*, n° 2003-3, Universidad de las Américas, Puebla, México.
- Martimort, David y Stephane Straub (2006), «Privatization and Corruption», mimeo, Universidad de Toulouse.
- McKenzie, David y Dilip Mookherjee (2003), «The Distributive Impact of Privatization in Latin America: Evidence from Four Countries», *Economía*, verano, pp. 161-233.
- Nellis, John (2007), «Privatization: A summary Assessment», *SAIS Review*, vol. 27, n° 2, pp. 3-29.
- Panizza, Ugo y Mónica Yáñez (2006), «Why Are Latin Americans Unhappy About Reforms», mimeo, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Petras, James (2004), «The Empire Changes Gears», <http://info.interactivist.net/node/3909>
- Reel, Monte (2006), «Turning the Taps Back to the States: Privatization of Utili-



La opinión pública y la economía política 97

- ties Falls Out of Favor in Latin America», *Washington Post*, 27 de marzo, p. A10.
- Romero, Simon (2008), «Venezuelan Leader Seizes More Economic Power», *New York Times*, 18 de mayo, p. 14.
- Savedoff, William y Pablo Spiller, eds. (1999), *Spilled Water: Institutional Commitment in the Provision of Water Services*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Schamis, Hector (2006), «A Left Turn in Latin America?», *Journal of Democracy*, vol. 17, n° 4, octubre, pp. 22-34.
- Zibechi, Raul (2006), «South America: After Bolivia's Gas Nationalization, Toward a New Regional Map», 2006, [http://www.alterinfos.org/article.php?id\\_article=411](http://www.alterinfos.org/article.php?id_article=411).