Globethics Repository

Un balance de las privatizaciones en el sector infraestructura [A balance of privatization in the infrastructure sector]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Andrés, Luis A.;Diop, Makthar;Guasch, José Luis
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-16 02:50:52
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/218254

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista **Nueva Sociedad** Nº 207, enero-febrero de 2007, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>**.

Un balance de las privatizaciones en el sector infraestructura

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

Luis A. Andrés / Makthar Diop / José Luis Guasch

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

Luis A. Andrés: economista, trabaja en el Departamento de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura para América Latina y Caribe del Banco Mundial.
Makthar Diop: director del Departamento de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura para América Latina y el Caribe del Banco Mundial.
José Luis Guasch: asesor regional del Departamento de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura del Banco Mundial en temas de regulación y competencia y profesor de Economía en la Universidad de California, San Diego.
Palabras clave: privatizaciones, infraestructura, percepción social, América Latina.
Nota: las opiniones aquí expresadas son exclusivas de los autores y no reflejan necesariamente la posición del Banco Mundial o de su Consejo de Dirección.

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

La paradoja de la participación privada en infraestructura

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

Así, para el año 2000 la mayoría de los países de la región registraba una importante participación del sector privado en los sectores de energía, telecomunicaciones y transporte, y cerca de la mitad de esos países contaba con la presencia del sector privado en los servicios de agua y saneamiento. De no existir prácticamente participación privada en infraestructura en 1990, se pasó a una participación sustancial en 2004. En aquel año, más de 86% de las conexiones telefónicas y más de 60% de la distribución eléctrica en Latinoamérica eran operadas por el sector privado. Del mismo modo, durante aquel periodo se adjudicaron en concesiones a empresas privadas más de 400 proyectos y operaciones en el sector transporte, que incluyeron carreteras, puertos, ferrocarriles y aeropuertos. Algunos cambios en el mismo sentido, aunque de menor importancia, ocurrieron en el sector de agua potable, donde la participación privada es de 15%.

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

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

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

La evidencia tecnocrática del impacto de la participación privada en infraestructura

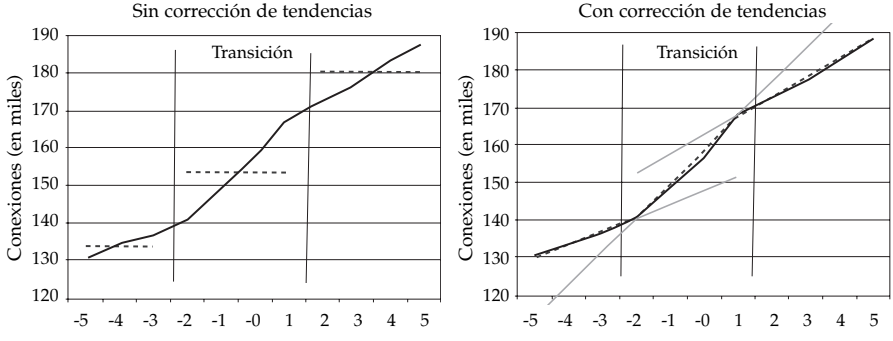
Los estudios económicos señalan que el programa de privatizaciones de infraestructura implementado en Latinoamérica ha producido resultados altamente positivos. Entre las investigaciones generales de impacto cabe mencionar las de Boardman y Vining (1989), Megginson et al. (1994), Megginson y Netter (2001)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

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

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

Gráfico 1

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



Fuente: Andrés/Foster/Guasch (2006).

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

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

Tabla 1

Impacto de las privatizaciones

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

Fuente: Andrés/Foster/Guasch (2006).

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

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

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

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

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

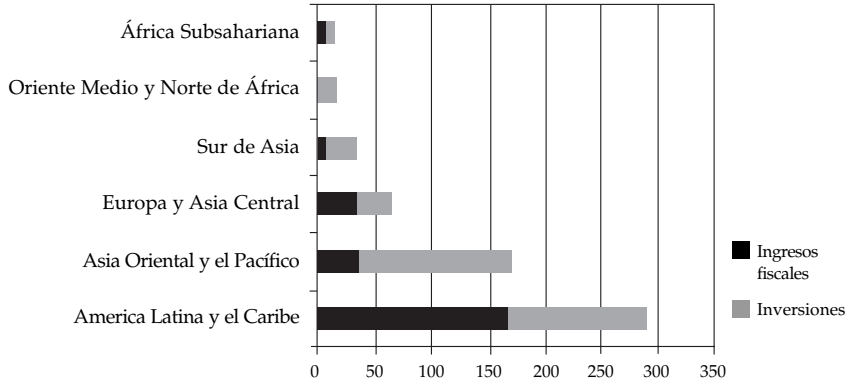
El impacto fiscal. Durante los 90, América Latina recibió 290.000 millones de dólares en capital privado destinado a inversiones en infraestructura. Esto representa alrededor de la mitad de los flujos de capital privado en el mundo destinados a infraestructura durante ese periodo. Cerca de 60% de esos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

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

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

Gráfico 2

Captura fiscal de beneficios

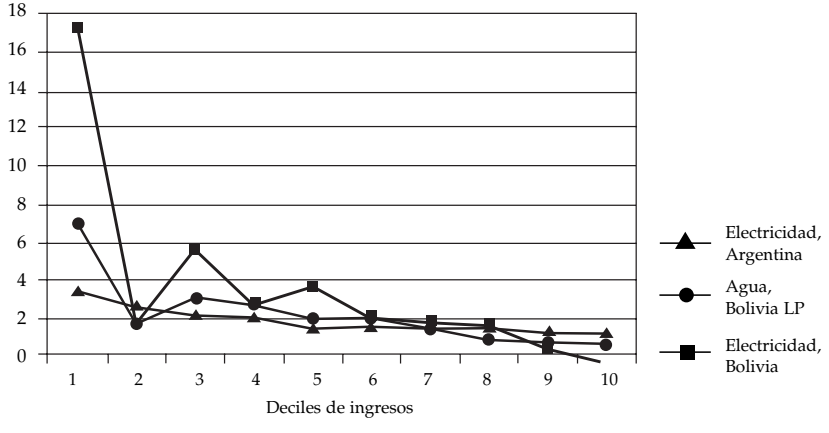


Fuente: Izaguirre/Rao (2000).

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

Gráfico 3

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



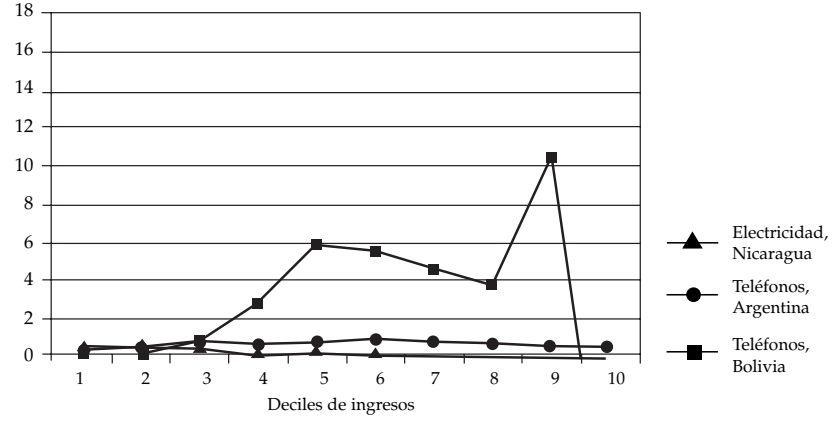
Fuente: McKenzie/Mookherjee, 2003.

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

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

Gráfico 4

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



Fuente: McKenzie/Mookherjee (2003).

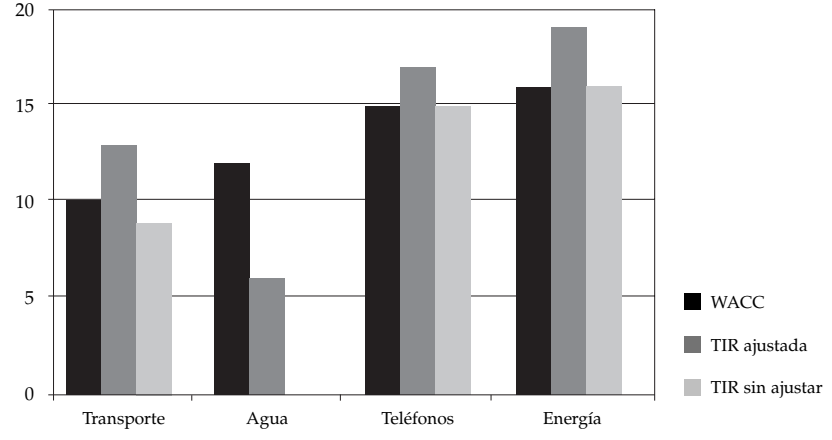
Impacto en los inversionistas. Existen muchas declaraciones públicas y denuncias acerca de las «grandes ganancias de las empresas privadas». Sin embargo, hasta hace poco tiempo la evidencia empírica en ese tema ha sido limitada. El único estudio a la fecha es el de Sirtaine, Pinglo, Guasch y Foster (2004),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

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

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

Gráfico 5

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



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

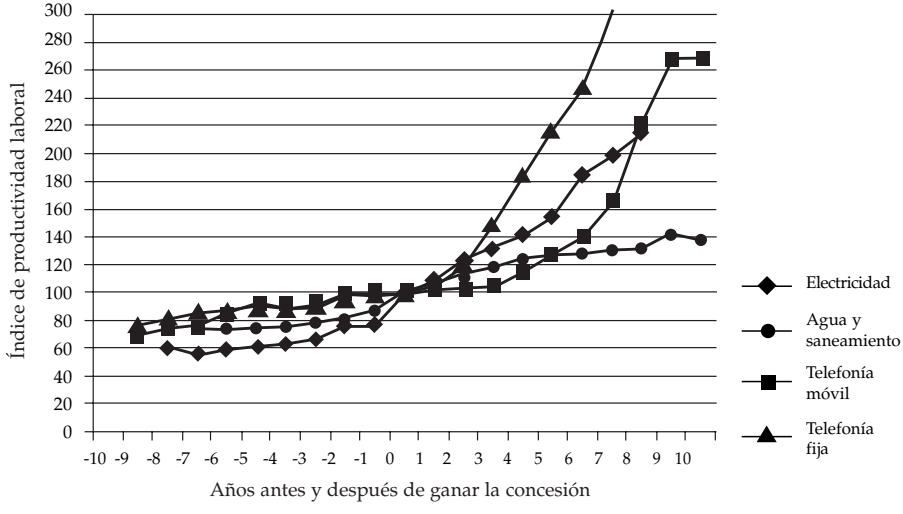
Impacto sobre la fuerza laboral. Es cierto que, al menos en el corto plazo, la participación privada conllevó, en promedio, a reducciones de empleo. Una encuesta realizada en 308 empresas privatizadas encontró que se produjeron reducciones en 79% de los casos, que en general oscilaron entre 2% y 50%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

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

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

Gráfico 6

Productividad laboral



Fuente: Andrés/Foster/Guasch (2006).

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

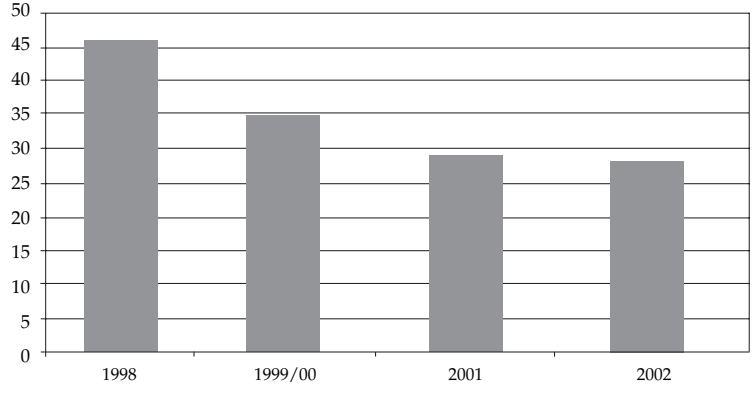
que la participación privada tuvo un modesto o ambiguo impacto sobre la desigualdad, con cambios de alrededor de 0,02 en el coeficiente de Gini. La misma investigación sostiene que no hubo un impacto significativo sobre la pobreza, pero que puede haberse reducido ligeramente en algunos casos específicos.

La percepción pública

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

Gráfico 7

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

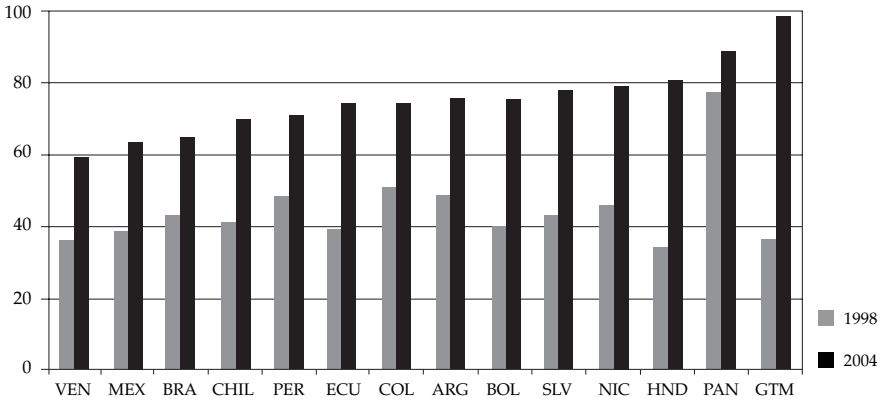


Fuente: Latinobarómetro.

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

Gráfico 8

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



Fuente: Latinobarómetro.

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

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

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

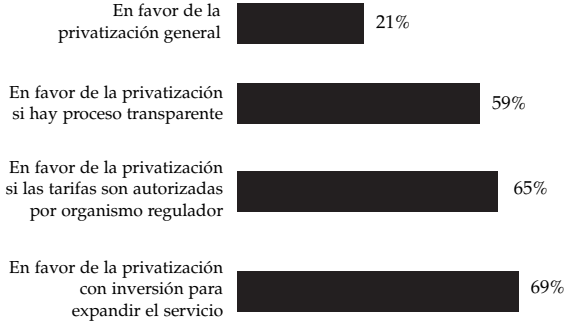
Un análisis detallado de estos indicadores muestra que, en general, la oposición más importante prevalece en los sectores socioeconómicos más bajos. Varias encuestas realizadas a grupos focalizados en distintos países de América Latina permiten entender los motivos del malestar. Un ejemplo interesante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

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

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

Gráfico 9

Apoyo condicionado a la privatización



Fuente: Apoyo, Opinión y Mercado (2002).

Percepciones versus *realidad*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabla 2

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

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

Fuente: Guasch (2004), con cifras actualizadas.

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

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

Tabla 3

Resultados de los procesos de renegociación

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

Fuente: Guasch (2004).

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

Apoyo, Opinión y Mercado: *Encuesta 2002*, Lima, 2002.

Andrés, Luis, Vivien Foster y José Luis Guasch: «Evaluación del impacto de participación privada en infraestructura en América Latina», Banco Mundial, 2006.

Boardman, Anthony y Aidan R. Vining: «Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed, and State-Owned Enterprises» en *The Journal of Law and Economics* vol. 32 Nº 1, 4/1989, pp. 1-33.

Chong, Alberto y Florencio López-de-Silanes: «The Truth about Privatization in Latin America», Inter-American Development Bank, Latin American Research Network, Research Network Working Paper #R-486, octubre de 2003.

Guasch, José Luis: «Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right», World Bank Institute, Development Studies Series, Washington, DC, 2004.

Guasch, José Luis: «Rethinking Private Sector Participation in Infrastructure: Towards Effective Public Private Partnerships-Concessions in the Provision of Infrastructure Services», reporte 32674-PE, Departamento de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura para América Latina y Caribe, Banco Mundial, Washington, DC, 2006.

Izaguirre, Ada K. y Geetha Rao: «Infraestructura privada», Política Pública para el Sector Privado, Banco Mundial, Washington, DC, septiembre de 2000.

La Porta, Rafael y Florencio López-de-Silanes: «Benefits of Privatization: Evidence From Mexico» en *Quarterly Journal of Economics* vol. 114 Nº 4, 11/1999, pp. 1193-1242.

Latinobarómetro: Encuestas 1998-2004, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile.

McKenzie, David y Dilip Mookherjee: «Distributive Impact of Privatization in Latin America: An Overview of Evidence from Four Countries» en *Economia* vol. 3 Nº 2, primavera de 2003, pp. 161-218.

Megginson, William, Robert Nash y Matthias van Randenborgh: «The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: An International Empirical Analysis» en *The Journal of Finance* vol. XLIX Nº 2, 6/1994, pp. 403-452.

Megginson, William y Jeffry Netter: «From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization» en *Journal of Economic Literature* vol. XXXIX, 6/2001, pp. 321-389.

Ramamurti, Ravi (ed.): *Privatizing Monopolies: Lessons from the Telecommunications and Transport Sector in Latin America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996.

Ros, Agustín y Aniruddha Banerjee: «Telecommunications Privatizations and Tariff Rebalancing: Evidence from Latin America» en *Telecommunications Policy* Nº 24, 2000, pp. 233-252.

Sirtaine, Sophie, María Elena Pinglo, José Luis Guasch y Vivien Foster: «Latin America: On the Returns Earned by Private Infrastructure Concessionaires», Banco Mundial, 2004, mimeo.

Wallsten, Scott: «An Econometric Analysis of Telecom Competition, Privatization, and Regulation in Africa and Latin America» en *Journal of Industrial Economics* vol. 49 Nº 1, 3/2001.