

Liberalización, privatización y regulación de los servicios públicos en América Latina

Miguel A. Montoya

Director de la Escuela de Posgrados del ITESM Campus Guadalajara.

Francesc Trillas

Profesor Agregat Laboral Universidad Autónoma de Barcelona.

Resumen Desde finales del siglo XX, Latinoamérica ha pasado por reformas en los sectores de infraestructura (energía, transportes y comunicaciones) que han sido claves para el bienestar, el crecimiento económico y el fomento de la inversión privada. Sin embargo, las encuestas muestran una actitud negativa hacia la privatización. En este ensayo se analizan estas cuestiones, mientras se describen las reformas de privatización y se estudian algunos indicadores de desarrollo desde la década de los noventa hasta 2007. Se retoma una serie de trabajos sobre los enfoques normativos y se muestran las perspectivas y retos. Se concluye que hay diversas políticas y se requiere atención en la calidad institucional y viabilidad política.

Palabras clave: privatización, infraestructura, telecomunicaciones, Latinoamérica.

Liberalization, privatization and regulation of public utilities in Latin America

Abstract By the end of the XXI century, Latin America has passed through major reforms in the infrastructure sector. These changes have been crucial for the social wellness, economic growth and for the enhancement of the private investment. In spite of all this benefits, the polls show a negative attitude towards privatization. In this paper all this situations are analyzed while describing the reforms which were made and while studying some development indices since 90s to 2007. Some previous works in

the field are also reviewed about normative focuses and the perspectives and challenges are shown. It is concluded that there are diverse politics and attention is required in the institutional quality and politic viability.

Keywords: Privatization, infrastructures, telecommunications, Latin America.

Introducción

La región de Latinoamérica y el Caribe ha sido un laboratorio de liberalización y de reformas regulatorias en los sectores de las infraestructuras en las dos últimas décadas. Hace unos años, la inversión privada en las infraestructuras fue vista como parte de un paquete de reformas diseñadas para tratar de salvar a esta zona de la *década perdida*, después de la crisis económica internacional de los años setenta y la crisis en la deuda regional a principios de los años ochenta. En ninguna otra región la estrategia de desarrollo para la inversión privada ha estado tan basada en las infraestructuras.

Las industrias de las infraestructuras son una parte clave del bienestar (medido, por ejemplo, a través del índice de desarrollo humano de las Naciones Unidas) y un punto determinante del crecimiento económico. Además, en gran medida, su rendimiento depende de las políticas que están relacionadas con el ciclo político. Los vínculos entre las políticas de las infraestructuras, el bienestar social y el ciclo político son una cuestión que vale la pena explorar. En este artículo se pretende demostrar que aun cuando las reformas basadas en la inversión privada pueden alcanzar mayores niveles de bienestar, las mejoras están lejos de ser universales.

Para este trabajo se han buscado pistas en la literatura académica a fin de orientar lo que algunos llaman "segunda generación" de reformas¹ destinadas a proporcionar estabilidad y permanencia de las inversiones extranjeras privadas en los sectores de las infraestructuras en América Latina. Como se podrá observar, el sentir de la sociedad con respecto a la privatización ha sido cada vez más negativo. Esta "desilusión"² ha sido generada, según Kessides (2004), por "despidos, aumento de precios, largas demoras en la percepción de beneficios y el impacto distribucional de la privatización". Recientes disturbios políticos en algunos países latinoamericanos (como Argentina y Bolivia) se han enfocado, entre otras cosas, en el papel de las inversiones extranjeras privadas.

Aunque históricamente el énfasis de la regulación económica ha sido en la eficiencia, la atención prestada a los problemas de distribución no es nueva. En la actualidad esta problemática es el tema central de algunos dilemas regulatorios como: la disyuntiva entre ingreso y eficiencia (para lograr resultados eficaces, tales como la alta inversión, se deben garantizar niveles de ingreso positivo a las empresas reguladas) y la tensión entre la liberalización y los subsidios cruzados (los precios están por encima de los costos en algunos segmentos regulados para financiar el déficit de alto costo o segmentos políticamente sensibles).

Si los dilemas entre el ingreso de las empresas y la eficiencia toman lugar en las sociedades democráticas con una alta desigualdad, cuando esos ingresos se tornan

más transparentes (por ejemplo, a través de auditorías de multinacionales extranjeras), no debería sorprender la existencia de controversias políticas. Al menos desde la década de los sesenta, la desigualdad en los países latinoamericanos ha sido mayor que en cualquier otra región del mundo.

En este ensayo, como primer punto, se plantean las principales características de la reforma en las infraestructuras de las industrias en Latinoamérica y el Caribe, incluido un resumen de evidencias en el despliegue de estas mismas y la inversión en el pasado reciente. A continuación, se revisa el marco regulatorio o normativo que ha acompañado el proceso de reforma. Después de eso, se presentan algunas reflexiones sobre las perspectivas actuales de dicho proceso y se examinan los retos que se deben afrontar; por último, se ofrece una breve conclusión.

La reforma de las infraestructuras en Latinoamérica (1990-2008)

a) Descripción general

Esta sección se enfoca en algunos hechos de la reforma en las infraestructuras de Latinoamérica y el Caribe. Se brindan algunos datos sobre la evolución de la liberalización (favorable para la competencia) y la privatización (venta de activos públicos al sector privado). El rol de la regulación se deja para el próximo apartado. Una cuestión clave en la infraestructura es que, generalmente, las reformas tratan de sustituir lo que históricamente había sido la inversión pública por la inversión privada.

Para que las políticas públicas atraigan y remuneren esta inversión privada se depende, en cierto grado, del proceso político y de cómo la política canalice las tensiones sobre la distribución en esa zona. Por estas razones, se presentan algunos datos sobre la interacción entre la reforma y el proceso político. También se explora aquí el grado en que la reforma ha sido capaz de atraer inversión privada y el impacto de esta inversión sobre el bienestar (en la forma de acceso a los servicios básicos).

b) Indicadores de desarrollo económico

Entre 2000 y 2007 las condiciones de vida en la región (según datos del Banco Mundial, 2008), han mejorado en todos los países, pero persisten grandes disparidades entre ellos: los ingresos per cápita más altos de la región son los de México y Trinidad y Tobago (entre 9 y 10 mil dólares); y el más bajo es el de Nicaragua (con 2 mil dólares); se excluye a Haití, el país más pobre, debido a la falta de datos para la mayoría de los indicadores en los que se centra este ensayo.

En el Índice de Desarrollo Humano los países con resultados más alto en América Latina son Chile y Argentina (0.773 y 0.764, respectivamente, para el año 2007), quienes se han mantenido siempre en los dos primeros lugares desde 2000, mientras que Guatemala y Nicaragua (0.555 y 0.550, respectivamente, para el año 2007) han sido los países con un índice más bajo desde 2000.

En cuanto a la esperanza de vida al nacer, los países con mayor esperanza de vida desde 2000 a 2007 son Chile, Uruguay y México (78.5, 76.1 y 76 años de esperanza de vida para 2007). El país con menor esperanza de vida en estos siete años es Bolivia (65.4 años en 2007), que se ha mantenido en el último lugar desde 2000. Finalmente el promedio de años que estudian las personas, es encabezado por Chile, Panamá y Argentina (9.5, 9.2 y 9 años de educación en promedio, para el 2007), quienes se han establecido en los primeros tres lugares de América Latina desde 2000 y hasta 2007. Los países con menos años de estudio son Nicaragua y Guatemala (5.3 y 3.8 años en 2007), y se han mantenido en los últimos lugares desde el 2000.

c) Liberalización y privatización

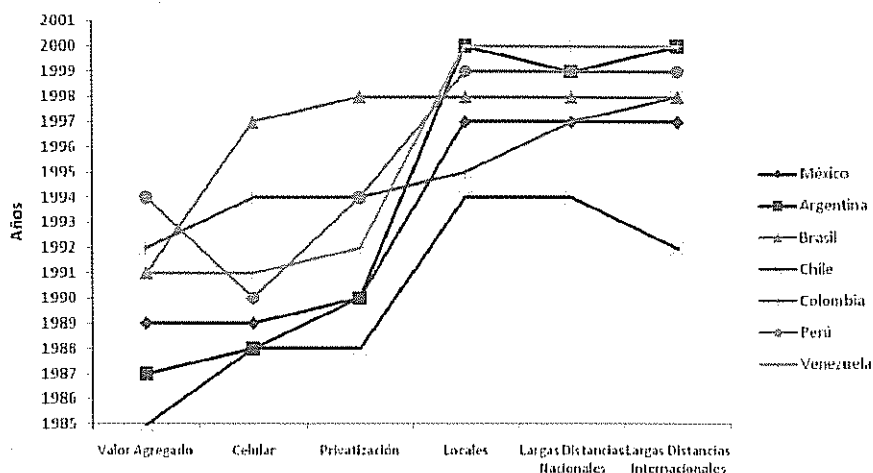
El gráfico 1 reporta el año en el que comenzó la privatización de las telecomunicaciones en una selección de países. El primero que se privatizó fue Chile, al final de la dictadura militar de Pinochet. La liberalización de la telefonía local, en general, se inició después de la privatización, aunque la competencia en otros segmentos potencialmente competitivos (como el de los celulares o los servicios de valor agregado) podría comenzar antes de la privatización.

Por su parte, la reforma de la industria eléctrica permite ver que aunque la mayoría de los países introdujeron algunas reformas para atraer inversión privada y permitir nuevos entrantes, como lo muestran Bouille y Wamukonya (2003) en un estudio para Latinoamérica, las características particulares de estas reformas difieren entre países. En buena parte de los países la integración vertical era permitida, solamente Bolivia y Argentina imponían una separación vertical obligatoria entre los segmentos competitivos y de monopolio.

El comprador único es un ejemplo típico de una situación que permite la incorporación de empresas privadas como socios terceros en una cadena de producción de energía; estos últimos quedan a cargo de la producción y el suministro de productos energéticos a la empresa estatal integrada, que actúa como comprador único. Este sistema también se conoce como apertura parcial.

Chong y López-de-Silanes (2005) encuentran que en general la privatización en América Latina induce a un incremento de los beneficios y la productividad en

GRÁFICO 1. Privatización y liberalización de las telecomunicaciones en siete países de América Latina (año de inicio)



Fuente: Elaboración propia con datos de Sancho y Jordana (2002).

las empresas vendidas, así como una reestructuración de las mismas. También el Estado obtiene beneficios fiscales y un crecimiento tanto en la oferta como en la calidad. Muestran que los fallos en la privatización están más ligados a un diseño pobre de los contratos, procesos opacos, un Estado muy involucrado, así como a la falta de una re-regulación y a un pobre marco de gobierno corporativo.

En cuanto al esquema de una estructura reguladora integrada, existe una mayor autonomía para las empresas de propiedad privada, las empresas mixtas o las entidades públicas en virtud de la jurisdicción provincial o municipal. El Estado asume el papel de regulador, el cual puede dar prioridad a razones técnicas y económicas, pero manteniendo siempre una cierta cantidad de consideraciones políticas. Este esquema se caracteriza por la ausencia de competidores en los mercados. El Estado participa de manera efectiva en las decisiones de inversión y en la asignación de los precios. Este modelo, por lo tanto, se distingue por la ausencia de mercados disputados. Sioshansi y Pfaffenberg (2006) proveen una serie de estudios actualizados de los países —en el tema de reformas eléctricas— incluyendo a Chile, Brasil y Colombia.

d) Indicadores institucionales y políticos

El Banco Mundial realiza una medición sobre indicadores de calidad institucional, sin embargo estas cifras deben leerse con cuidado, ya que existe un debate abierto acerca de su exactitud. Se observa, por ejemplo, que la mayoría de los países muestran una disminución en la calidad institucional para los temas como la eficacia y la calidad reguladora ("calidad reguladora" se refiere a la regulación de los asuntos económicos en general, no sólo de las agencias reguladoras específicas, tema abordado en la siguiente sección).

El Banco Mundial también cuenta con indicadores sobre el ciclo político. En ellos se puede observar que en la mayoría de los países de la región ha habido cambios políticos entre 1990 y 2006. Sólo una minoría de países, como Chile y El Salvador, ha experimentado total estabilidad política en términos de ideología del partido o coalición en el gobierno. Con la expansión de democracia en la región se ha ido la estabilidad de los regímenes regulatorios y de las reformas puestas en práctica.

Además se puede observar que en la mayoría, aunque no en todos los casos, las reformas se realizan con gobiernos de una orientación centralista o derechista.

e) Indicadores del desarrollo de infraestructura e inversión

Hay evidencias sobre la evolución del acceso de la población a los servicios básicos de telecomunicaciones, electricidad y carreteras. Además existen pruebas de la mejora que han tenido los países de Latinoamérica en cuanto a su red de agua y saneamiento desde 1990, los cuales forman parte de los servicios públicos básicos que se estudian en este artículo.

Desde 1990, el avance en telefonía en la región ha sido espectacular; los beneficios se han obtenido no sólo de la reforma en la industria sino también de los cambios tecnológicos. Sin embargo, algunos países como Bolivia, Nicaragua y Belice tienen menos de 70 suscriptores por cada 100 habitantes en 2008.

Cifras recopiladas de la base de datos de Estadísticas Energéticas: División de Estadística de las Naciones Unidas (2008) muestran mejoras en la producción per cápita de electricidad, aunque no se han podido obtener datos de cómo esto se traduce en el acceso de la población a los servicios básicos. A pesar de los logros mencionados, en el transporte básico los cambios han sido mínimos, ya que los caminos pavimentados y los ferrocarriles se encuentran en un nivel similar al de 1990. Algunos países como Chile han sido capaces de atraer grandes cantidades de inversión privada en concesiones de cuota para autopistas. En cuanto al servicio del agua, en la mayoría de los países ha habido una mejora significativa entre 1990 y 2006. Por

su parte, los servicios de saneamiento también presentan adelantos, aunque no tan grandes como los del agua.

Con respecto al flujo de inversión privada, la región de América Latina ha atraído, por mucho, la mayor inversión privada desde 1990.³ La mayor parte de esta inversión fue en el sector de las telecomunicaciones y se concentró en pocos países como: Brasil, México, Argentina y Chile. Los flujos de inversión privada comenzaron a disminuir a fines de los años noventa, después de la crisis financiera de 1997-1998, y de las reacciones contra la privatización que sucedieron alrededor del mismo periodo (se abundará sobre este tema más adelante). Estos flujos volvieron a aumentar ligeramente después de 2005.

Enfoques regulatorios en América Latina

En una serie de estudios —donde probablemente el mejor ejemplo sea Gutiérrez (2003)—, se muestra que las normas reguladoras del gobierno son un ingrediente clave para el éxito en las reformas de los sectores de las infraestructuras. Una característica completa de las disposiciones normativas de gobierno incluyen: la transparencia, la rendición de cuentas y la independencia reguladora, como señalan Gasmi et al. (2006) y Andrés et al. (2007). Esta sección se centra en una regulación independiente con respecto a los gobiernos, ya que es el área que ha atraído gran parte de la investigación académica.

La mayoría de los países de la región han adoptado con entusiasmo el modelo de organismo regulador independiente, al menos en términos legales. El primer país en Latinoamérica en crear una Agencia Reguladora de Telecomunicaciones (ART) fue Chile en 1977; sin embargo, presenta menos independencia (legalmente) entre todos los organismos en la región. Posteriormente, en la década de los noventa, le siguieron Argentina (1990), Venezuela (1991), Colombia y Perú (1994). Entre 1995 y 2002, el resto de los países en el subcontinente crearon sus propias ART con diferentes grados de independencia, funciones y responsabilidades.

En 17 de 23 países, el periodo como director en el cargo de una ART está legalmente prescrito. De éstos, la ley permite la reelección en 11 casos. La edad promedio de una ART, hasta 2004, ha sido de 9 años. Entre los países con un plazo prescrito, el periodo más breve es el de Colombia (16 meses) y el más largo es el de Jamaica (7 años).

La independencia jurídica ha sido medida por una serie de estudios resumidos en un índice de distintas variables: como fuente de financiamiento o como el responsable de dictar las normas. Sin embargo, investigaciones recientes demuestran

que, entre países, varía mucho la medida en que las disposiciones legales se traducen en prácticas independientes, al menos en el sector de las telecomunicaciones. Uno de los casos más representativos es Argentina, donde en 10 años han existido 11 directores en la agencia reguladora CNC (anteriormente CNT); sólo en la presidencia de Carlos Menem hubo siete. También, la prensa local refleja otros casos de presiones políticas para forzar la retirada del director, como en Bolivia, Brasil y Panamá. En Chile, por su parte, se presentaron renuncias debido a las diferencias entre los ministros del gabinete. Por otro lado, existieron dimisiones por un cambio de miembros en el partido del director de la agencia, como sucedió en Nicaragua. La rotación de los reguladores ha sido alta en general, aunque hay variabilidad significativa entre países.

En Montoya y Trillas (2009) se presenta un estudio de casos sobre la evolución de la independencia reguladora en la práctica de la industria de las telecomunicaciones para 23 países de Latinoamérica. Con base en estos estudios se construyeron dos índices reales de independencia reguladora, los cuales se consideran mejores sobre las medidas de independencia que habían sido usadas en la literatura empírica reguladora. Estos muestran que los índices legales pueden dar una imagen distorsionada de la capacidad de compromiso que tienen las instituciones. Pruebas econométricas básicas sugieren que la combinación *de facto* y *de jure* tienen en la independencia un impacto positivo y significativo sobre la penetración en la red. A muchos de estos organismos se les dio un cierto grado de independencia legal del gobierno para facilitar el compromiso de no expropiar las inversiones a fondo perdido.

La independencia no resuelve el problema de compromiso (para no expropiar las inversiones hundidas necesarias para expandir el servicio). En lugar de ello, se transforma el no socavar la independencia del regulador en uno de los compromisos creíbles del gobierno, lo cual ha sido difícil para muchos países. En la práctica, la autonomía ha mejorado con el tiempo, especialmente desde el año 2000, pero los gobiernos en algunos países encuentran graves problemas para preservar la libertad reguladora.

De los 17 países de la región que tienen un periodo establecido por la ley, sólo en cuatro se logró que el regulador complete todo el periodo: Belice, Jamaica, Uruguay y Perú (que en realidad han ido más allá del plazo), y el resto (con la excepción de Bolivia, Colombia y Surinam) se mantuvo en el cargo durante la mitad del periodo prescrito, aproximadamente. Al medir el volumen en los cambios directivos de las ART en Latinoamérica, encontramos que 61% de las ocasiones se da una rotación en la dirección de la agencia en el periodo de un mes después de un cambio político. Si se mide en seis meses, 73% de las veces en que hay un cambio de presidente hay una rotación en los dirigentes de las ART. Los datos confirman que las medidas más

realistas de independencia todavía tienen un impacto positivo y significativo en la penetración de la red.

Perspectivas y retos

a) Resultados económicos de los sectores de infraestructura

Laffont (2005) menciona las siguientes características en los sectores regulados de países en desarrollo:

- Altos costos de eficiencia social de los fondos públicos debido a los impuestos distorsionados. El subdesarrollo de los sistemas fiscales implica que la recolección de un dólar es —significativamente— más costosa que en economías desarrolladas. Información del Banco Mundial reporta que la pérdida de la eficiencia social es superior a uno (1), por cada unidad de fondos, contra 0.3 en países desarrollados. Un alto costo en los sistemas fiscales junto con enormes necesidades sociales y una alta desigualdad, implican una gran presión para redistribuir cualquier renta que sea generada. En particular, existe un elevado costo de oportunidad a corto plazo para poder cumplir con el compromiso de no expropiar las cuasi rentas necesarias para remunerar la inversión a fondo perdido en los sectores de infraestructura.
- Mayor costo de auditoría e imposición. La ineficiencia del sector público y la ausencia de burocracia bien entrenada son la base de instituciones poco desarrolladas para fortalecer los contratos privados.
- Orden privado en vez de estado de derecho. El comportamiento de servidores públicos, que con frecuencia son cortos de visión y están dominados por preocupaciones privadas, se traduce en altos estándares de deshonestidad en las administraciones públicas de distintos países. Esto fomenta y aumenta el compadrazgo y la corrupción.
- La poca habilidad para lograr contratos a largo plazo es una cuestión común en países subdesarrollados. Las instituciones que intentan proteger sus derechos de propiedad suelen ser informales en ambientes donde los agentes no realizan contratos a largo plazo. En la mayoría de estos países es una norma el hecho de que los derechos de propiedad privada estén poco protegidos y que los códigos de conducta de las empresas estén subdesarrollados.

Esta lista de las características particulares de los países en desarrollo que afectan los procesos de privatización debe complementarse con las siguientes características, según Parker y Kirkpatrick (2005):

- Competencia imperfecta y mercados incompletos. Existen productores que a menudo poseen un poder de mercado alto y hay una ausencia o escasez de mercados (por lo general mercados financieros).
- Regionalización, se refiere a que en ocasiones son mercados laborales étnicamente distintos, con nombramientos a través de la red de relaciones personales. Como los mercados laborales son muy delgados se reducen los incentivos a invertir en el capital humano y hay ausencia de nombramientos meritocráticos. Esto se traduce en un debilitamiento gerencial y provoca que los nombramientos en las empresas e instituciones reguladoras se den por relación con los jefes.

La combinación de las características entre Laffont, Parker y Kirkpatrick ofrece una idea de las complicaciones que surgen en las reformas políticas reguladoras de países en desarrollo, de manera particular, en América Latina.

Laffont explora profundamente la industria y las estructuras del mercado,⁴ el poder de los incentivos,⁵ la accesibilidad de los precios y los servicios universales que deberían diferir en función de características específicas. La conclusión general de su trabajo nos muestra que las políticas que pueden ser eficientes en países desarrollados (tales como precios máximos u otros mecanismos de “regulación de incentivos”) son difícilmente sustentables en países en desarrollo.⁶

El estudio presentado en Estache et al. (2005), basado en mil contratos en América Latina, indica que existe una tendencia a favor de la limitación de precios (usada para regular 56% de los contratos) con respecto a la tasa de retorno o de regulación (20% de los casos). Sin embargo, los mismos autores señalan que el “entusiasmo inicial para la inclusión de la eficiencia en el diseño de la regulación en los países en desarrollo es, sin embargo, ajustable a la evolución observada durante los últimos 2-3 años”. En ese sentido, se observa una tendencia alejada de los precios “puros” o del límite de ingresos en favor de los regímenes “híbridos” que implican algunos costos que no son estables para el consumidor, especialmente en las actividades sujetas a riesgos cambiarios y a la participación de los acuerdos negociados a largo plazo (por ejemplo, contratos de trabajo).

Otra tendencia que se observa es el creciente interés nacional e internacional en la evaluación comparativa del rendimiento (criterio de competencia) en los países menos desarrollados, aunque con progresos lentos. Además, la desaceleración de los volúmenes de capital privado en la financiación de las infraestructuras en los países menos adelantados desde 1997 y la crisis de Asia Oriental hacen que los autores concluyan que “la próxima generación de contratos parezca estar avanzando hacia una gestión de contratos” y que “el sector público continuará como un actor importante” (Estache et al., 2005).

La cuestión de la renegociación del contrato en los países menos desarrollados, sobre todo en Latinoamérica y el Caribe, es estudiada por Guasch et al. (2002), quienes combinan teoría de juego y análisis de datos empíricos. En un contexto en el que las concesiones y privatizaciones, en lugar de los contratos de gestión, fueron los “principales medios de participación del sector privado” —acuerdos incompletos y aplicaciones imperfectas—, se observa que éstas conducen a un amplio alcance para la renegociación de los contratos. El mayor riesgo inherente de esta medida es que conlleva a sistemas de limitación de precios y tiende a exacerbar la tendencia a la renegociación. Los autores encuentran que la existencia de un regulador independiente reduce, de manera significativa, la probabilidad de renegociaciones y aumenta la calidad de ejecución, con lo que se logra un mayor compromiso.

Las cuestiones relacionadas con la Obligación de Servicio Universal (*Universal Service Obligation*, USO) son particularmente prominentes en la región, sobre todo cuando las zonas urbanas —con bajo costo de acceso— son abiertas a la competencia y a los subsidios cruzados, los cuales llegan a convertirse en inviables. La OSU es a menudo vista como un aspecto importante del desarrollo económico, sobre todo como ampliación de redes que no han llegado a zonas rurales en muchas áreas. El alto costo mencionado de los fondos públicos y, por tanto, la elevada pérdida causada por la redistribución a través de la fiscalidad, implica que a menudo las políticas de la OSU se consideren como un instrumento razonable para la redistribución de los ingresos.

Laffont (2005) desarrolla un modelo teórico perspicaz, basado en la información asimétrica de las políticas de la OSU, que muestra que la política uniforme de precios distorsiona los incentivos y, como consecuencia, agrava el problema de la limitación en la expansión de la red en las zonas rurales. El autor señala que cuando se introduzca la competencia en áreas de bajo costo, los nuevos métodos de acceso al financiamiento en zonas de alto costo deben ser puestos en práctica, por ejemplo, a través de la fiscalidad sobre la industria o en una base más amplia.⁷

Una conclusión ampliamente aceptada, que puede ser una sugerencia académica, es que los encargados de formular políticas podrían tomar en serio las preocupaciones de distribución y tener en cuenta consideraciones al diseñar políticas eficaces de servicio universal. Los programas de servicio universal⁸ deben crear fondos especiales (para todos los operadores que logran una cuota determinada de mercado, o de impuestos generales, si el sistema fiscal está suficientemente bien desarrollado), utilizando la cadena vertical de gobierno para los subsidios. También parece que los subsidios directos suelen ser preferibles a los subsidios cruzados, ya que no ponen en peligro la liberalización, sino que deben desarrollarse en paralelo con la reforma de la política fiscal y con una mejora en la calidad del gobierno (de lo

contrario sería volver a la etapa anterior, cuando el déficit de la empresa se financiaba a través de los déficit fiscales opacos).

Por lo tanto, es posible observar que las políticas de regulación óptimas de los países en desarrollo se enfrentan a una serie de limitaciones adicionales. La mayoría de éstas agravan la relación entre las rentas y la eficiencia y, por ende, el añadir demandas de distribución a políticas óptimas generalmente provoca que la reforma sea más difícil de aplicar o mantener.

Al menos desde la década de 1960, la desigualdad en los países latinoamericanos ha sido mayor que en cualquier otra región del mundo (véase De Ferranti et al., 2003). A excepción de los países en África Sub Sahara, la diferencia de los coeficientes de Gini es grande en relación con Latinoamérica y otras regiones. Esta diferencia se redujo en el decenio de 1970 y creció de nuevo en la década de los ochenta. Hacia los años noventa no había una pauta clara cuando América Latina actuó mejor que otras regiones en términos de distribución (por ejemplo respecto a Europa Oriental) y peor que en otras (por ejemplo, el Sureste Asiático). A veces se afirma que la desigualdad se relaciona con el desarrollo del Estado en un país y, por tanto, las comparaciones deben ser hechas para el control de este factor. Sin embargo, e incluso controlando este factor, los autores que presentan esta evidencia, concluyen que la región sufre de un "exceso de desigualdad".

En 2003, la décima parte más rica de la población de Latinoamérica y el Caribe obtuvo 48% de los ingresos totales, mientras que la décima parte más pobre sólo obtuvo 1.6%. En los países industrializados, por el contrario, el 10% superior recibió 29.1%, mientras que la décima parte inferior ganó 2.5%. Si los mercados y las instituciones trabajaran perfectamente, la desigualdad no sería un problema para la inversión del sector privado en los servicios de infraestructura.⁹ Los mercados financieros permitirían la ejecución de cualquier valor positivo actual neto del proyecto y los contratos privados o contratos entre el sector público y el sector privado podrían ser aplicados por instituciones que funcionen bien. Si la desigualdad tiene impacto sobre la inversión, debe ser porque algunos mercados y/o instituciones no funcionan perfectamente. Se afirma que debe prestarse más atención al hecho de que la desigualdad provoca insatisfacción política (ya que algunos mercados no distribuyen los recursos a la satisfacción de las políticas, y algunas políticas se perciben como negativas porque no llegan a los pobres, su impacto no es suficiente en algunos sectores, tal como sucede en la clase media y baja. Todo esto, a su vez, dificulta el compromiso de recompensar las inversiones. Con esa perspectiva en mente, este trabajo se enfoca en las cuestiones de distribución; en particular, sobre lo que ha sido el impacto de la reforma reguladora en los consumidores, para ver en qué medida este impacto puede ser una fuente de insatisfacción.

Harris (2003) y Estache et al. (2002) señalan que la inversión privada en las infraestructuras ha sido un factor clave para ampliar el número de hogares conectados en algunos casos. Sin embargo, también están de acuerdo en que las tarifas suelen ser inferiores a los costos medios, cuando la participación del sector privado se ha visto acompañada por el endurecimiento de presupuesto para los gobiernos (que no siempre ha sido el caso, según Engel et al., 2003). Las tarifas de reajuste (la anulación de subvenciones cruzadas) también han planteado un gran problema político. Mookherjee y McKenzie (2003) proporcionan una visión general de cuatro países de América Latina (Argentina, Bolivia, México y Nicaragua) en los que analizan el impacto distributivo en la privatización de los servicios públicos. Ellos observan un patrón en relación con los cambios de precio asociados a las privatizaciones que no suele ser común. El efecto sobre los precios casi siempre se ve compensado —en términos de bienestar— por las ganancias en el acceso al servicio de los pobres; si bien los autores admiten que los ejercicios empíricos son muy limitados por el carácter parcial de los datos disponibles.

¿Cuál es el vínculo entre el impacto de la reforma reguladora en los diferentes grupos de ingresos y las actitudes hacia la reforma política? Santhakumar (2006) y Martimort y Straub (2006) proporcionan perspectivas teóricas y empíricas, respectivamente, sobre este tema.¹⁰ Martimort y Straub (2006) construyeron un modelo motivado por la reacción contra la privatización en Latinoamérica. Afirman que con la propiedad pública los costos se concentran en impuestos dispersos y desorganizados que pagan los contribuyentes que tienen el problema de la restricción presupuestaria. Con la propiedad privada, la restricción presupuestaria no se aplica en su modelo, pero los precios públicos (más que antes de la privatización) se concentraron en la clase media con conexión que puede determinar un escenario caracterizado por una fuerte oposición política compatible con la mejora de la eficiencia.

Las reformas también pueden tener una característica deseable de distribución. Engel et al. (2003) argumentan que los contratos de concesión a inversionistas privados (como la construcción, explotación, transferencia, o contratos de Construcción, Operación y Transferencia (BOT, por sus siglas en inglés y utilizado por ejemplo en la franquicia de autopistas de peajes) distribuyen los recursos de los consumidores a los contribuyentes, siempre que las concesiones se realicen en el ambiente de una dura restricción presupuestaria (gastos que son cubiertos a través de las tarifas, y no a través de los impuestos). Si la población consumidora no es la población total, como es el caso de las carreteras, esto puede tener un impacto en la equidad de la distribución de los ingresos.¹¹ Sin embargo, los autores señalan que muchas de estas concesiones en Latinoamérica (se analizan los casos de Argentina, Chile y Colombia) se han renegociado y, al final, requieren fondos públicos para los

sobrecostos. Así mismo se propone que, para evitar estos problemas en el futuro, las concesiones deban ir acompañadas de una regulación sectorial separada de los ministerios para ocuparse de los riesgos contractuales posteriores y que los periodos de la concesión deben ser la variable de riesgo para reducir la demanda.

Leipzig et al. (1999) encuentran que la oferta de servicios en propiedad pública no beneficia a los pobres, sino que llegan a la conclusión de que con la provisión privada, el sector público debe mantener una función como regulador y como proveedor de subsidios. Sostienen que los intereses de los pobres están menos protegidos mientras más débil sea la regulación.

Conviene estudiar los costos y beneficios de enfocar las metas macroeconómicas con instrumentos microeconómicos (en este caso, la reforma reguladora). Esto es precisamente lo que Easterly y Servén (2003) hacen. De acuerdo con estos autores, como parte del ajuste económico de los países de América Latina en los años ochenta y noventa, la reducción en la inversión y el gasto público en la infraestructura es parecida a la sustitución de la deuda con 9% de intereses a 20% de interés o incluso más. En lugar de nueva deuda, lo que ocurrió en la mayoría de los países latinoamericanos fue un recorte en los gastos del sector público sobre el mantenimiento de la infraestructura. Se estima que tales gastos tienen una alta tasa de rentabilidad social (los ejemplos específicos van desde 19% hasta 117%).¹² El recorte de gastos en un proyecto que tiene una alta tasa de retorno, es económicamente equivalente a adquirir deuda con una tasa de interés mayor: en ambas políticas se liberan recursos para uso corriente presente, a cambio de menores recursos en el futuro.

El impacto sustancial de las infraestructuras sobre el crecimiento económico, documentado por Easterly y Servén (2003), sugiere que el ajuste fiscal de los años ochenta y noventa representaron una forma ineficiente de mejorar las finanzas públicas. Entre los resultados empíricos que los autores muestran se encuentran los gastos de infraestructura pública que tienen un mayor impacto en el crecimiento cuando el gasto se complementa con el capital privado. Además, señalan que no hay ninguna razón para esperar que la apertura en la inversión de la infraestructura al sector privado atraiga mucha más inversión como para compensar los recortes públicos, por dos razones: i) la inversión privada requiere un marco institucional y una regulación adecuada, y ii) las características de complementariedad y sustitución entre capital público y privado pueden diferir entre las industrias.

Campos et al. (2003) cuantifican los efectos macroeconómicos de la participación del sector privado en la infraestructura para 21 países de Latinoamérica entre 1985 y 1998, y aunque reconocen la insuficiencia de los datos en su ejercicio y la falta de un modelo teórico sobre el que puedan basar sus hipótesis, consideran que la reforma en la industria del transporte (aeropuertos, puertos, ferrocarriles, carrete-

ras) ha tenido un efecto significativo en los ingresos per cápita, pero la reforma de los servicios públicos (electricidad, gas, saneamiento, agua y telecomunicaciones) no han tenido algún efecto significativo.

Los gastos, el precio y las reformas impositivas de las industrias de infraestructura se extienden a todas las actividades, y, por tanto, un enfoque de equilibrio general sería el método de evaluación más apropiado. Sin embargo, la disponibilidad de datos y la falta de comunicación entre las sub-disciplinas de la economía limitan el desarrollo de este tipo de estudios.

Para resumir este apartado, los resultados empíricos acerca del impacto de las políticas de reforma sobre el bienestar de los diferentes grupos de ingresos de los consumidores no son concluyentes. Las mejoras en las tasas de acceso en algunas zonas (aunque en un contexto de insuficiencia en la expansión de la infraestructura) son probablemente compensadas con cargas altas y más transparentes para algunos grupos. Los recortes en la inversión en las infraestructuras, que acompañaron a las políticas para la participación del sector privado, han provocado más daño que beneficio al conjunto de impacto macroeconómico de las reformas en las sociedades altamente desiguales.

b) Problemas y retos futuros

La investigación actual se centra en cómo diseñar una segunda generación de reformas, para que exista una mayor estabilidad (véase, por ejemplo, Estache y Wren-Lewis, 2009). El objetivo es hacer de la reforma reguladora algo más sólido y robusto frente a los choques políticos y macroeconómicos, a fin de evitar algunos de los errores que han afectado negativamente el bienestar de los ciudadanos. La reacción de las instituciones chilenas ante el fiasco del transporte del Transantiago es un ejemplo de reforma (véase Gómez-Lobo, 2007).

Existen retos futuros en los que la investigación en este campo está empezando a analizar el rol de la cooperación internacional, por ejemplo: en el ámbito de la competencia por comparación (véase Estache et al., 2004) y el papel del gobierno corporativo (véanse los trabajos de Trillas, 2001, y Parisi y Yáñez, 2000) para mejorar el rendimiento de las empresas privatizadas.

Engel et al. (2007) por su parte, muestran los límites de la participación del sector privado y argumentan que las modernas asociaciones público-privadas (PPA, por sus siglas en inglés), son una forma de contratación que favorecen a muchos gobiernos, ya que dan la apariencia de no abandonar el control en el sector público y, al mismo tiempo, utilizan la administración del sector privado; de tal forma que

comparten características con el sector público, más que con la propiedad en el sector privado.¹³

6. Conclusiones

En este ensayo se ha ofrecido una síntesis sobre la reforma de la industria en los sectores de infraestructura en Latinoamérica y el Caribe. Se ha mostrado que el compromiso regulador, la distribución y el bienestar interactúan de manera sutil. Al final, si la reforma es un éxito o no depende de que ésta sea capaz de atraer inversión en forma sustentable, lo cual depende del cuidado en el diseño institucional y del proceso político.

Parte de la racionalidad de las reformas en las industrias de infraestructura en Latinoamérica se han basado en la hipótesis de que la reforma reguladora es separable de otros tipos de políticas económicas. Parece que la reforma industrial no puede esperar a que otras dimensiones macroeconómicas (la política monetaria, la política fiscal, el crecimiento económico y la redistribución de los ingresos) se mejoren. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que las reformas políticas, actualmente, son vulnerables a los desequilibrios en esas otras áreas.

Las pruebas hasta la fecha muestran que el éxito es posible, aunque puede tomar distintos caminos para los diferentes países y requiere de una estrecha atención a la calidad institucional y a la viabilidad política de las reformas.

Notas

1. Véase por ejemplo Krueger (2000), Basanes y Willig (2001), Kessides (2004), Rodrik (2008) y Ronald (2008).
2. Gómez-Ibáñez (2003) argumenta que “continúa la frustración por las reformas económicas asociadas con la privatización, también continúan las controversias, entre consumidores, inversionistas, y gobiernos, acerca de la imparcialidad de los precios regulados, que pueden reducir eventualmente el soporte popular para la infraestructura privada al punto de quiebra”. Añade que “la percepción de la equidad es tan importante como la realidad, de manera que la regulación es tanto una política como un acto técnico”.
3. La inversión total en la segunda región con más inversión fue en el Este de Asia y el Pacífico con 280 mil millones de dólares; las terceras fueron Europa y Asia Central con 230 mil millones de dólares. Un estudio de cambio institucional en Europa Central y Latinoamérica (Riojas, 2009) señala diferencias de las calidades de la inversión extranjera directa.
4. Enfocados en la industria eléctrica, Holburn y Spiller (2002) argumentan que es un mito que las economías de escala limiten el potencial de competencia en los mercados pequeños.

Sin embargo Jamasb (2006) afirma que la competencia al por menor de la electricidad debe seguir siendo un objetivo a largo plazo en los países de desarrollo debido a los costos de implementación. Para ejemplos sobre cómo algunos pequeños países en desarrollo son capaces de desplegar estructuras en el mercado competitivo en las telecomunicaciones véase Spiller y Cardilli (1997).

5. Guasch (2004) muestra que los precios máximos son positivos y son un factor determinante de renegociación (el mismo resultado se reportó en Laffont, 2005).
6. Si el lector desea mayores detalles sobre el estudio, se recomienda referirse a Laffont (2005).
7. Para referencias a determinados regímenes de servicio universal dirigidos a los pobres, véase Estache et al., 2002.
8. Chisari et al. (2003) describe y evalúa las diferentes políticas del Servicio Universal (*Universal Service*) en Latinoamérica.
9. Véase Banerjee (2004).
10. Para la India, Santhakumar (2006) analiza los datos de la encuesta sobre las actitudes hacia la reforma en el sector de la electricidad en este país y los informes de los estados con más hogares conectados; el promedio de la calidad del servicio es más propenso a oponerse a las reformas como la privatización, porque en esos estados los subsidios al consumo de electricidad son los más altos y las ganancias en términos de nuevos hogares conectados procedentes de la privatización son mínimas. Su estudio es, sin embargo, una oposición inicial a la reforma y no una reacción contra las reformas.
11. Además el costo promedio de precios tiene la característica deseable en la demanda de los consumidores, y no la planeación del sector público, el factor clave para decidir qué proyectos son construidos en todo (este es el argumento tradicional Coasian o a favor de los precios basados en el costo promedio, véase Laffont, 2000).
12. El impacto de la inversión en la infraestructura, en el crecimiento, puede ser alto, tanto que la inversión es llevada a cabo por el sector público o privado. Véase por ejemplo, el sector transporte, Banister y Berechman (2000).
13. Para el caso mexicano, Guerrero et al. (2009) señalan las condiciones anticompetitivas del mercado de infraestructuras y sugieren aplicar políticas realistas, que no puedan ser capturadas, que incrementen la competencia y que ayuden al sistema político a tener un equilibrio más equitativo y eficiente para el diseño de políticas.

Referencias

- Andrés, L., Guasch, J. L., Diop, M. & López, S. (2007). *Assessing the Governance of Electricity Regulatory Agencies in the Latin American and Caribbean region: A Benchmarking Analysis*. (Mimeo).
- Banco Mundial. (2008). *World development indicators in CD-ROM*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banerjee, A. V. (2004). *Inequality and Investment*. (Mimeo).
- Banister, D. & Berechman, J. (2000). *Transport Investment and Economic Development*. UCL Press.

- Basanes, F. & Willig, R. (Eds.) (2001). *Second-Generation Reforms in Infrastructure Services*. The John Hopkins University Press.
- Benítez, D., Chisari, O. & Estache, A. (2003). Can the Gains from Argentina's Utilities Reform Offset Credit Shocks? En Ugaz, C. & Waddams-Price C. (Eds.), *Utility Privatization and Regulation. A Fair Deal for Consumers?* Edward Elgar.
- Bouille, D. & Wamukonya, M. (2003). Power Sector Reform in Latin America: A Retrospective Analysis. En Wamukonya, M. (Ed.), *Electricity Reform: Social and Environmental Challenges*. United Nations Environmental Programme.
- Campos, J., Estache, A., Martín, N. & Trujillo, L. (2003). Macroeconomic Effects of Private Sector Participation in Infrastructure. En Easterly, W. & Servén L. (Eds.), *The Limits of Stabilization. Infrastructure, Public Deficits and Growth in Latin America*. Stanford: Stanford University Press/Banco Mundial.
- Chisari, O., Estache, A. & Waddams-Price, C. (2003). Access by the Poor in Latin America's Utility Reform: Subsidies and Service Obligations. En Ugaz, C. & Waddams-Price, C. (Eds.), *Utility Privatization and Regulation. A Fair Deal for Consumers?* Edward Elgar.
- Chong, A. & López de Silanes, F. (2005). The Truth about Privatization in Latin America. En Chong, A. & López de Silanes, F. (Eds.), *Privatization in Latin America*. Stanford: Stanford University Press/Inter-American Development Bank.
- De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F. & Walton, M. (2003). *Inequality in Latin America and the Caribbean. Breaking with History?* Banco Mundial.
- Delfino, J. & Casarin, A. (2003). The Reform of the Utilities Sector in Argentina. En Ugaz, C. & Waddams-Price, C. (Eds.), *Utility Privatization and Regulation. A Fair Deal for Consumers?* Edward Elgar.
- Easterly, W. & Servén, L. (2003). *The Limits of Stabilization. Infrastructure, Public Deficits and Growth in Latin America*. Stanford: Stanford University Press/Banco Mundial.
- Engel, E., Fischer, R. & Galetovic, A. (2003). Privatizing Highways in Latin America: Fixing What Went Wrong. *Economía: Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, 4(1), 129-158.
- (2007). *The Basic Public Finance of Public-Private Partnerships*. (Mimeo).
- Estache, A., Foster, V. & Wodon, Q. (2002). *Accounting for Poverty in Infrastructure Reform. Learning from Latin America's Experience*. World Bank Institute.
- Estache, A., Perelman, S. & Trujillo, L. (2005). Infrastructure performance and reform in developing and transition economies: Evidence from a survey of productivity measures. *World Bank Policy Research Working Paper*, 3514.

- Estache, A., Rossi, M. A. & Ruzzier, C. (2004). The Case for International Coordination of Electricity Regulation: Evidence from the Measurement of Efficiency in South America. *Journal of Regulatory Economics*, 25(3), 271-295.
- Estache, A. & Wren-Lewis L. (2009). Toward a Theory of Regulation for Developing Countries: Following Jean-Jacques Laffont's Lead. *Journal of Economic Literature*, *American Economic Association*, 47(3), 729-770.
- Gasmi, F, Noumba, P. & Recuero, L. (2006). Political Accountability and Regulatory Performance in Infrastructure Industries: An Empirical Analysis. *World Bank Policy Research Working Paper*, 4101.
- Gómez Ibáñez, J. A. (2003). *Regulating Infrastructure. Monopoly, Contracts and Discretion*. Harvard: Harvard University Press.
- Gómez Lobo, A. (2007). Transantiago: Una reforma en panne. *TIPS*, 4. Chile: Universidad de Chile-Departamento de Economía.
- Guasch, J. L. (2004). *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions. Doing it Right*, WBI Development Studies. Washington, DC: Banco Mundial.
- Guasch, J. L., Laffont, J. J. & S. Straub (2002). Renegotiations of concession contracts in Latin America. *World Bank Policy Research Working Paper*, 3011.
- Guerrero, I, López-Calva, F. & Walton, M. (2009). The Inequality Trap and Its Links to Low Growth in Mexico. En Levy, S. & Walton, M., *No Growth without Equity? Inequality, Interests, and Competition in Mexico*. Banco Mundial/Palgrave Macmillan.
- Gutiérrez, L. (2003). The Effect of Endogenous Regulation on Telecommunications Expansion and Efficiency in Latin America. *Journal of Regulatory Economics*, 23(3), 257-268.
- Harris, C. (2003). Private Participation in Infrastructure in Developing Countries. *World Bank Working Paper*, 5.
- Holburn, G. & Spiller, P. (2002). Institutional or Structural: Lessons from International Electricity Sector Reforms. En Brousseau, E. & Glachant, J., *The Economics of Contracts: Theories and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jamasb, T. (2006). Between the State and Market: Electricity Sector Reform in Developing Countries. *Utilities Policy*, 14, 14-30.
- Kessides, I. (2004). *Reforming Infrastructure. Privatization, Regulation and Competition*. Banco Mundial/Oxford University Press.
- Krueger, A. (Ed.) (2000). *Economic Policy Reform: The Second Stage*. Chicago: University of Chicago.
- Laffont, J.J. (2000). *Incentives and Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- (2005). *Regulation and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Latinobarómetro. (2009). *Opinión pública latinoamericana*. En <http://www.latinobarometro.org/>
- Leipziger, Z., Estache, A. & Gómez Lobo, A. (1999). Utility Privatization and The Needs of the Poor in Latin America. Have we Learned Enough To Get It Right? *World Bank Working Paper*, 2407.
- Martimort, D. & Straub, S. (2006). *Privatization and Changes in Corruption Patterns: The Roots of Public Discontent*. (Mimeo).
- McKenzie, D. & Mookherjee, D. (2003). The distributive Impact of Privatization in Latin America: Evidence from Four Countries. *Economía: Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, 3(2), 161-218.
- Montoya, M. & Trillas, F. (2009). The Measurement of Regulator Independence in Practice: Latin America and the Caribbean. *International Journal of Public Policy*, 4(1-2), 113-134.
- Parisi, F. & Yáñez, G. (2000). The Deal of the Century in Chile: Endesa España's Takeover of Enersis. *International Review of Financial Analysis*, 9(1), 103-116.
- Parker, D. & Kirkpatrick, C. (2005). Privatisation in Developing Countries: A Review of the Evidence and the Policy Lessons. *Journal of Development Studies*, 41(4), 513-541.
- Rojas, C. (2009). Between Crisis and Adaptation: Economic Aspects of Institutional Change in Latin America and Central Europe. En Scott, J. (Ed.), *Decoding new regionalism: Shifting socio-political context in Central Europe and Latin America*. Ashgate Publishing Company.
- Rodrik, D. (2007). *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton University Press.
- Ronald, G. (Ed.) (2008). *Privatization: Successes and Failures*. Columbia University Press.
- Sancho, D. & Jordana, J. (2002). *Institutional Constellations and Regulatory Policy*. (Mimeo).
- Santhakumar, S. (2005). *Impact of the Distribution of the Cost of Reform on Social Support for Reforms. A Study of Power Sector Reforms in Indian States*. India Development Foundation.
- Sioshansi, F. & Pfaffenberger, W. (2006). *Electricity Market Reform: An International Perspective*. Elsevier.
- Spiller, P. & Cardilli, C. (1997). The Frontier of Telecommunications Deregulation: Small Countries Leading the Pack. *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 127-138.

- Torero, M. & Pascó Font, A. (2003). The Social Impact of Privatization and the Regulation of Utilities in Peru. En Ugaz, C. & Waddams-Price, C. (Eds.), *Utility Privatization and Regulation. A Fair Deal for Consumers?* Edward Elgar.
- Trillas, F. (2001). The Takeover of Enersis: The Control of Privatized Utilities. *Utilities Policy*, 10, 25-45.
- Ugaz, C. & Waddams Price, C. (Eds.) (2003). *Utility Privatization and Regulation. A Fair Deal for Consumers?* Edward Elgar.