

## Emergencia de los Movimientos Sociales en la Región Andina

### Los efectos distributivos de las políticas de privatización

*Joan Oriol Prats\**

Entre las reformas institucionales emprendidas en la última década de los 90, sobresalen por su importancia económica, social y política aquellas destinadas a mejorar la calidad de los mercados. Entre éstas, a su vez, destacan aquellas cuyo objetivo es la liberalización, la regulación y la privatización de los mercados financieros y de los servicios públicos (como las telecomunicaciones, la electricidad, el gas, los hidrocarburos o el agua). En el presente artículo se revisa brevemente el estado del arte en el estudio de los efectos que estas reformas han tenido sobre las capas más desfavorecidas de la población.

A este respecto, se subraya el escaso esfuerzo dedicado al análisis de las implicaciones en términos de reducción de pobreza y distribución de la renta de las reformas institucionales y se presentan los resultados de los escasos análisis realizados hasta la fecha y que muestran cómo los procesos de privatización han desfavorecido a las capas más pobres de la población. Finalmente, a modo de conclusión, se recogen los principales aspectos señalados y se avanzan algunas nuevas preguntas que pueden conducir a interesantes futuras líneas acción e investigación.

#### Contenido

Pobreza y efectos distributivos de los procesos

Efectos distributivos de los procesos de privatización

A modo de conclusión: equilibrar equidad y eficiencia mediante las políticas de competencia y de acceso y servicio universal

Referencias

#### Pobreza y efectos distributivos de los procesos

Desde hace relativamente poco tiempo existe la inquietud acerca de cuáles han sido los verdaderos efectos que sobre la reducción de la pobreza ha tenido la nueva lógica de intervención pública en la economía caracterizada por una mayor liberalización, regulación y privatización de la gestión y la propiedad. Entre los estudios emprendidos para analizar estas cuestiones destacan los realizados por el equipo de investigación de UNU/WIDER codirigido por Cecilia Ugaz y Catherine Wadams dedicado al estudio del impacto de la privatización y la regulación de los servicios públicos en Latinoamérica, así como los trabajos realizados por el Instituto del Banco Mundial y, en concreto, desde su área temática de regulación e infraestructuras liderada por Antonio Estache e Isabel Bléas. Los estudios realizados desde estos dos centros por

diferentes autores arrojan conclusiones desfavorables para las clases de renta más baja, que se han visto afectadas en algunos casos negativamente (ya que no ha aumentado el acceso) y en la mayoría de casos no se han beneficiado tanto como las ricas (pues el efecto en su renta disponible ha sido menor).

Siguiendo a Ugaz y Waddams (2002) el impacto distributivo de los procesos de privatización depende de dos factores. Por un lado, depende de los cambios en los niveles de acceso. Estos cambios conllevan que nuevos consumidores entren al mercado, lo que, a su vez, permite incrementar el número de ciudadanos que disponen de servicios básicos como son el agua, la electricidad, las telecomunicaciones o el crédito. A su vez, los cambios en los niveles de acceso tienen dos causas fundamentales: (a) la incorporación de sustitutos (como fueron la telefonía móvil o, a otro nivel, la presencia de microcréditos); y (b) aumentos en la inversión y

de la rentabilidad que permiten aumentar la cobertura (por ejemplo, alcanzando a las poblaciones rurales o a zonas geográficas antes excluidas).

Por otro lado, el impacto distributivo de los procesos de privatización depende de cambios en la 'asequibilidad'; es decir, de cambios en la relación de los precios cargados por distintos servicios y a distintos usuarios. Los cambios que disminuyen la relación de los precios cargados para acceder a los servicios y por unidad consumida de servicio tienden a aumentar el acceso pero a desfavorecer en términos relativos al pequeño consumidor. Lo mismo sucede cuando aumenta la relación de los precios urbanos y rurales (que desfavorece a la comunidades rurales, generalmente más pobres) o cuando cambian las relaciones de precios por categorías de consumidores (residenciales, industriales, comerciales, y otros).

El balance general que se extrae de los trabajos realizados por el equipo coordinado por Ugaz y Waddams muestra cómo mientras los efectos de un aumento de la cobertura (fruto de la aparición de servicios y productos sustitutivos y de una mayor inversión) han redundado positivamente en los niveles de acceso de las clases más pobres (como, por ejemplo, ha sucedido en Chile, Bolivia, Brasil, Argentina o Perú), los incrementos en los precios relativos entre los costes fijos y variables del acceso o entre los costes soportados por las poblaciones rurales y urbanas han desfavorecido fuertemente a las clases más pobres (como ha sucedido en el sector de telecomunicaciones peruano y argentino). Estos resultados se repiten en los países desarrollados como España (Arocena, 2001) y Gran Bretaña (Waddams y Young, 2001).

No obstante, si se tienen en cuenta las mejoras en la calidad del acceso, aumentan las posibilidades de que los beneficios de un mayor acceso compensen las pérdidas por un mayor coste de los servicios prestados. Conviene empero tener en cuenta que, en determinados sectores como el agua y el saneamiento básico, los resultados de las políticas de privatización han sido bajos tanto en cuanto a acceso como a 'asequibilidad', lo que supone un fracaso de dichas políticas (como ha sucedido en Bolivia o en Perú). Como se comentará con más profundidad, esto ha generado la necesidad de concentrarse en las políticas de servicio y de acceso universal, así como en incrementar la competencia, lo que exige mejorar y cambiar la regulación y profundizar en la liberalización de los mercados.

## **Efectos distributivos de los procesos de privatización**

Es importante examinar otras formas de entender los efectos distributivos de los procesos de privatización. Siguiendo otros trabajos (véase, por ejemplo, Birdsall y Nellis, 2002), el dilema entre eficiencia (producir a menores costes) y equidad (aumentar la cobertura y reducir los precios) viene determinado por las condiciones iniciales a la privatización, su forma de venta y el contexto político y económico post – privatización. Concretando, para examinar los efectos de la privatización en el bienestar de hogares con distintos niveles de renta, conviene prestar atención a: (1) la distribución inicial de la renta de los hogares, (2) la distribución de los activos, (3) los rendimientos del capital humano (trabajo) y físico, (4) los precios y el acceso, y (5) los efectos fiscales.

1. La distribución inicial de la renta de los hogares: Es de lógica común que las condiciones iniciales son un importante elemento a tener en cuenta a la hora de evaluar los resultados de una política pública. Entre estos elementos cada vez más la literatura está prestando importancia a la desigualdad, demostrándose que ésta afecta negativamente el crecimiento de los países en vías de desarrollo que tienen instituciones y mercados más débiles (Barro, 2000). De esta forma, las condiciones de desigualdad iniciales (por ejemplo, más altas en Latinoamérica que en el Este Asiático) generan dinámicas conducentes a un menor crecimiento y, por tanto, a un menor aprovechamiento de las ventajas a largo plazo de las políticas de privatización por parte de los más desfavorecidos.(1)
2. La distribución de los activos: Tras la venta de los activos estatales, los efectos redistributivos dependerán de que los ingresos derivados del precio percibido refleje el valor subyacente del activo. Si, por ejemplo, el precio es menor al valor del activo debido a una venta rápida y apresurada, la equidad seguramente se verá reducida al menos a corto plazo.
3. Los rendimientos de los activos (trabajo y capital): Las reducciones en plantilla normalmente asociadas al reajuste financiero que conlleva la privatización repercuten principalmente sobre los asalariados con rentas más bajas que tienen más dificultades para encontrar un

trabajo con igual remuneración. Sin embargo, también normalmente las privatizaciones llevan asociadas un incremento de los rendimientos del capital fijo que, a mediano y largo plazo, tiene efectos de derrame sobre el crecimiento y la creación futura de empleo. De esta forma, los efectos distributivos finales de los rendimientos de los activos dependerán en gran medida del equilibrio entre los dos efectos.

4. El precio y el acceso: Como se ha remarcado, los incrementos en el precio (fruto de anteriores precios subvencionados o de una deficiente regulación) y las disminuciones de la cobertura (fruto de una falta de obligaciones de expansión del servicio para los nuevos entrantes) perjudican de mayor forma a niveles de renta más desfavorecidos. Por otro lado, los incrementos en la cobertura (fruto de obligaciones de servicio o acceso universal, así como de una mayor inversión) y las reducciones del precio (derivadas de una mayor competencia que incentiva la eficiencia y, por tanto, estimula el ahorro y su traslación a los precios) favorecen a los segmentos más pobres, que ahora tienen más facilidades para acceder a las infraestructuras y utilizar los servicios que estas proveen.
5. Efectos fiscales: Los efectos fiscales de las privatizaciones sobre los más desfavorecidos dependen de la capacidad del Estado para recuperar la reducción de los ingresos que supone la venta de sus activos con aquellos derivados de la venta de los mismos y de los impuestos pagados por las nuevas empresas en el mercado. Como la carga impositiva después de la privatización la soportan principalmente las empresas, esto beneficia la equidad al reducir la carga soportada por los diferentes hogares para financiar actividades públicas como la sanidad y la educación. Sin embargo, estos beneficios pueden quedar compensados por una venta deficiente de los activos y una mala gestión fiscal que conlleve problemas de crecimiento y empleo.

La evaluación de estos cinco aspectos lleva a Birdsall y Nellis (2002: 18) a concluir que “la mayoría de los programas de privatización se han concentrado mucho más en mejorar la eficiencia que la equidad, lo que ha conducido a un empeoramiento de la distribución de la riqueza y la renta”, si bien éste ha sido menor en Latinoamérica que en otras economías como la

Rusa, la República Checa y la mayoría de repúblicas ex – soviéticas. Asimismo, estos autores coinciden en su análisis con el realizado por Waddams y Ugaz en cuanto señalan que los incrementos en el acceso (sobre todo de los segmentos más pobres de las zonas urbanas) se han visto acompañados de incrementos en los precios, lo que, en ausencia de medidas públicas apropiadas, contribuirá al empeoramiento de la desigualdad a largo plazo.

Ante esta situación, cuáles son las alternativas con las que cuentan los países en desarrollo para reducir los efectos perniciosos que los procesos de privatización han generado hasta el momento sobre los estratos más desfavorecidos de la población. Cómo puede lograrse que estos procesos alcancen a los pobres y no aumenten la desigualdad estructural imperante en los PVD? A continuación mostramos algunos de los instrumentos más comúnmente señalados por la literatura para paliar los efectos sobre la equidad de los procesos de privatización, concentrándonos en la importancia de las estructuras de gobernanza para articular políticas de servicio y acceso universal y de mejora de la competencia que logren equilibrar de mejor forma equidad y eficiencia.

**A modo de conclusión: equilibrar equidad y eficiencia mediante las políticas de competencia y de acceso y servicio universal**

Las formas de resolver esta inequidad en que se han traducido los procesos de privatización son sin duda alguna complejas. Desde las dificultades existentes en la medición de las consecuencias precisas de este avance de la inequidad, hasta la adopción de mecanismos efectivos para paliarla que no repercutan negativamente en la eficiencia y el crecimiento de los sectores productivos, hacen de la problemática de los efectos distributivos de los procesos privatización una ardua cuestión, cuya solución no puede derivarse de ‘best practices’ u otro tipo de modelos aplicables indistintamente de la realidad histórico – institucional del país.

El contexto histórico - institucional de un país, por ejemplo, explica en gran medida la desigualdad y polarización existente en el mismo y, por tanto, su capacidad de crear consensos de política en torno a medidas proclives a favorecer a todos los ciudadanos. La lógica de la privatización (y de la liberalización y regulación asociadas) tiende a favorecer sobre todo a aquellas personas con acceso a recursos para comprar acciones o a participar electoralmente y contribuir en la forma que toman las políticas. De esta forma, en las

sociedades de elevada desigualdad y baja participación electoral de las clases bajas es esperable que las políticas de privatización se empujen más con la voluntad de aumentar el pastel que de repartirlo, lo que se ve agravado en condiciones de escasos frenos y contrapesos que permitan el bloqueo de aquellas políticas que van en contra de determinadas minorías. Esto es lo que, por ejemplo, ha sucedido en regímenes hiperpresidencialistas, como el argentino, y no tanto en aquellos semipresidenciales como el boliviano.

La calidad institucional resulta clave para entender los incentivos de un gobierno a capturar el mercado y provocar tanto ineficiencia como inequidad. Como señala Esfahani (2000), cuanto mayores son las debilidades institucionales (por ejemplo, reflejadas en unas débiles capacidades administrativas) mayores son los costes directos del control y la supervisión de los negocios públicos y, por tanto, más incentivos existen a privatizar. Asimismo, cuando más débil es la capacidad administrativa, mayores son los costes de financiación que tiene el gobierno, lo que genera incentivos a no privatizar y perder las rentas derivadas de los negocios públicos. Lo que sucede en Latinoamérica y otros países en desarrollo es que, si bien se han saciado los

incentivos a privatizar (en parte impuestos por los organismos multilaterales), el coste de obtención de los fondos públicos sigue siendo muy elevado, lo que genera que sigan existiendo fuertes incentivos a la obtención de rentas de las empresas. Esta connivencia entre Estado y Empresas necesita, por tanto, restringirse mediante el diseño de sistemas regulatorios transparentes que fomenten el compromiso político y la competencia.

Por otro lado, también es necesario el compromiso y la competencia para lograr la inversión y la reducción de precios requeridas para una mejor distribución de los beneficios asociados con las privatizaciones. Para esta finalidad también resulta de vital importancia una mejor y más amplia política de servicio y acceso universal. Estas dos políticas son instrumentos necesarios para resolver los problemas de equidad (vía reducción de precios y abaratamiento de costes y del acceso a poblaciones discriminadas geográficamente o con menor capacidad adquisitiva). Pero si bien estas políticas son condición necesaria, no son suficientes y resulta imprescindible entonces una mejora de la institucionalidad para alinear eficazmente los incentivos confrontados por gobierno, administración pública, empresas y ciudadanos.

## NOTA

(1) Esta dinámica tiene su caso extremo en Rusia, donde la enorme disparidad existente en la distribución inicial de los recursos y los derechos de propiedad, en un contexto de debilidad institucional que favorecía la fácil traslación del poder económico en poder político, permitió la venta de los activos estatales a un pequeño grupo capaz de bloquear subsiguientes reformas en pro de la competencia (Hellman, 2000).

## REFERENCIAS

- AROCENA, Pablo. 2001. The Reform of the Utilities Sector in Spain.
- BARJA, Gover and URQUIOLA, Miguel. 2001. Capitalization, Regulation and the Poor: Access to Basic Services in Bolivia.
- BARRO, Robert. J. 2000. "Inequality and Growth in a Panel of Countries". *Journal of Economic Growth* . Vol. 5. nº1.
- BIRSDALL, Nancy y NELLIS, John. 2001. *winners and Losers: Assessing the distributional impact of privatisation*. Centre for global Development. Working Paper 6. Mayo.
- ESFAHANI, Salehi Hadi. "Institutions and government controls". *Journal of Development Economics* Vol. 63: 197-229.
- ESTACHE, Antonio, GOMEZ-LOBO, Andrés, y LEIPZIGER, Danny. *Utility Privatization and the Needs of the Poor in Latin America*. [En línea]. World Bank Research Working Paper 1824. Disponible en <http://econ.worldbank.org/docs/1162.pdf>
- GALAL, Ahmed, JONES, Leroy, TANDOM, Pankaj, VOGELSANG, Ingo. 1994. *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: An Empirical Analysis*. Oxford University Press. New York.
- KIKERI, Sunita y NELLIS, John. 2002. *Privatization in Competitive Sectors: The Record to Date*. World Bank Policy Research Paper 2860. Junio.

- MACEDO, Roberto. 2000. "Privatization and the Distributio of Assets and Income in Brasil". Working Papers. Conrnegie Endowment for International Peace. Washington. D.C.
- RAMAMURTI, RAVI. 1997. "Testing the Limits of Privatization: Argentine Railroads". *World Development* 25: 1973-93
- UGAZ, Cecilia 2000. A Public Goods Approach to Regulation of Utilities
- UGAZ, Cecilia y WADDAMS PRICE, Catherine. *A Fair Deal for Consumers ? The Impact of Latin America's Infrastructure Reforms*. Newsletter del World Institute for Development Economics Research. UNU/WIDER.
- WADDAMS, P. y YOUNG, A.. 2001. UK Utility Reforms. Distributional Implications and Government Response

*\* Joan Oriol Prats. Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma de Barcelona y Candidato a Doctor en Ciencias Políticas por la misma universidad. Trabaja como colaborador y analista en el Instituto Internacional de Gobernabilidad, desde 1999. Ha investigado en el campo de la economía política, teoría y análisis de la democracia, regulaciones financieras y servicios públicos, sociedad de la información y gestión hidráulica. Es consultor y autor de materiales en la Licenciatura de Ciencias Políticas de la Universitat Oberta de Catalunya y en Master en Gobernabilidad y Desarrollo Local de la Escuela Virtual de Gobernabilidad (EVG). Ha estado vinculado a proyectos de investigación de la Universidad Autónoma de Barcelona y colaborado en diversos congresos con comunicaciones y ponencias.*