



La Realidad Fiscal

Módulo 6 – Privatizaciones y nacionalizaciones



**Director del curso**

Eduardo Lora

Coordinador del curso

Carlos Gerardo Molina

Autor del módulo

Eduardo Lora



El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es titular de todos los derechos de autor sobre la versión original de esta obra. El uso, transformación, reproducción, distribución y comunicación total o parcial de esta obra puede ser autorizado por el BID bajo los términos de una licencia, los cuales pueden consultarse en el siguiente enlace electrónico <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36550852>. Para los efectos de la licencia dicho enlace electrónico constituye el URI (Identificador Uniforme de Recurso). Esta licencia contiene restricciones y limitaciones de responsabilidad. Para el otorgamiento de la licencia se requiere, en todo caso, de un acuerdo escrito y firmado entre el BID y el licenciatario que incorpore los términos que aparecen en el enlace electrónico antes indicado. Para más información sírvase escribir a PID-INDES@iadb.org

Nota: Las opiniones incluidas en los contenidos corresponden a los autores de los mismos y no reflejan necesariamente la opinión del Banco y del INDES.

Índice

Introducción	4
Los ciclos de privatización y nacionalización.....	8
El impacto de las privatizaciones y las nacionalizaciones sobre la eficiencia.....	11
Los impactos laborales de las privatizaciones	15
Los efectos sociales de las privatizaciones y las nacionalizaciones más allá de su impacto laboral.....	22
Fuentes y lecturas recomendadas.....	28

Objetivos de Aprendizaje

- Identificar los factores que originan las nacionalizaciones y las privatizaciones y establecer las consecuencias sociales de unas y otras.
- Establecer los efectos de las privatizaciones y nacionalizaciones en relación al empleo, salarios, condiciones laborales y despidos.

Preguntas para Activar Conocimientos Previos

- ¿Conoce qué factores históricos, políticos y/o económicos han conducido en diversos países de América Latina a privatizar empresas públicas?
- ¿Conoce algún caso de privatización y/o nacionalización en América Latina y los efectos laborales que se produjeron?

Introducción

La privatización¹ tiene una pésima reputación en América Latina. En casi todos los países es mayoría la gente que piensa que el Estado debería ser el dueño de las empresas e industrias más importantes (Gráfico 1). Sin embargo, nada garantiza que la nacionalización de los principales sectores económicos traiga los beneficios prometidos a las clases bajas y medias. A juzgar por la experiencia pasada, es más factible que las nacionalizaciones lleven al deterioro de los servicios, e incluso a problemas fiscales.

Durante la década de 1990 América Latina se ubicó a la cabeza del mundo en desarrollo en una oleada de privatizaciones que se concentró principalmente en los sectores de servicios públicos e infraestructura. Con ingresos totales por privatizaciones por valor cercano a 180.000 millones de dólares, la región realizó el 55% de la actividad privatizadora del mundo en desarrollo en la década de 1990. En Argentina, Bolivia, Guyana, Panamá, Paraguay y Perú, los ingresos totales por privatización durante la década superaron el 10% del PIB. El control que tenía el Estado sobre las compañías de telecomunicaciones, electricidad, combustible, agua y otras áreas se traspasó al sector privado en busca de una mayor eficiencia. En la mayoría de los casos se alcanzó ese objetivo.

*América Latina
Privatización
(Década de los 90s)*

*La región realizó el 55% de
la actividad privatizadora
del mundo en desarrollo.*

*Argentina, Bolivia, Guyana,
Paraguay y Perú: superaron
el 10% del PIB en ingresos
por privatización.*

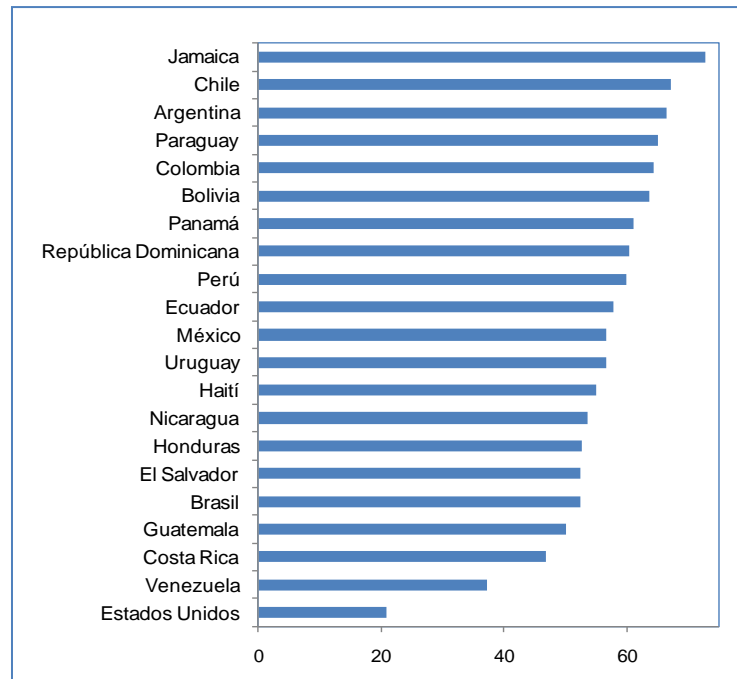
¹ Aunque hay muchas mejores bases para analizar los efectos de las privatizaciones que los de las nacionalizaciones, y algunas conclusiones podrían no ser transferibles de unas a otras, es importante poner ambos grupos de experiencias en la balanza. Hay que señalar en adición que no nos ocuparemos de la privatización (o "terciarización", o "outsourcing") de actividades tradicionalmente reservadas al Estado en las áreas sociales, tales como las pensiones, la salud o la educación.

Entonces, ¿por qué la mayoría de latinoamericanos afirman que la privatización ha sido perjudicial para ellos y sus países y preferirían que el Estado estuviera a cargo de las empresas e industrias más importantes?

Quizá la respuesta esté en varios factores:

- en las sospechas de corrupción en algunos casos destacados de privatización, o
- en el enriquecimiento escandaloso de particulares o compañías participantes,
- en que las pérdidas de empleos de trabajadores de las empresas privatizadas influyan adversamente en las opiniones sobre las privatizaciones.

Gráfico 1. Apoyo al Estado como dueño de las empresas más importantes en las Américas, 2008



Fuente: Corral, Margarita. *¿Debería el Estado ser el dueño de las empresas e industrias más importantes?* Opiniones desde las Américas. *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*: 2009. No. 8.

Los gobiernos de algunos países han reaccionado a este rechazo popular de la privatización descartando lo bueno junto con lo malo. En vez de evaluar el proceso y examinar los abusos que el mismo pueda haber engendrado, han vuelto a poner bajo control del Estado muchos servicios públicos y empresas de diversos sectores.



Ejemplo 1: Venezuela

En Venezuela, se estima que las nacionalizaciones efectuadas por el gobierno de Hugo Chávez en la década del 2000 sumaron 23.000 millones de dólares (cifra equivalente al 7% del PIB), involucrando desde empresas del sector eléctrico y las telecomunicaciones, hasta cadenas de distribución de bienes de consumo. El sector petrolero, la mayor fuente de ingresos externos y fiscales del país, fue nacionalizado en 2002 después de intensos forcejeos con las empresas privadas y las organizaciones laborales del sector. Paradójicamente, sin embargo, Venezuela es el país donde una menor proporción de la población considera que el Estado debería ser dueño de las empresas e industrias más importantes del país: sólo 37% tiene esta opinión, frente al 58% en promedio para 20 países de América Latina y el Caribe.

37% de la población venezolana está a favor de las nacionalizaciones



Ejemplo 2: Bolivia

En Bolivia, en mayo de 2006, Evo Morales, a los pocos meses de haber asumido el poder, nacionalizó las industrias petrolera y del gas, y luego expulsó del país a la empresa privada que había manejado la red de acueductos de La Paz desde 1997. En Bolivia, 64% de la población

está a favor de que el Estado sea propietario de las grandes empresas y sectores.

64% de la población boliviana está a favor de las nacionalizaciones



Ejemplo 3: Argentina

Las nacionalizaciones no se han ocurrido solamente en países dependientes de las rentas mineras. Argentina es el ejemplo más destacado de nacionalizaciones recientes en el sector financiero: en 2009 el gobierno asumió el control de los fondos privados de pensiones que se habían creado a comienzos de la década de 1990 como parte de la reforma al sistema de seguridad social.

En contraste, sin embargo, algunos importantes exportadores de minerales y de otros recursos naturales, como Perú y Colombia, no sólo han estado al margen de estas tendencias recientes de nacionalización, sino que han continuado abriendo espacios para la inversión privada en estos y en otros sectores.

En este módulo se discuten los factores que originan las nacionalizaciones y las privatizaciones y se estudian las consecuencias sociales y económicas de unas y otras. Aunque hay muchas mejores bases para analizar los efectos de las privatizaciones que los de las nacionalizaciones, y algunas conclusiones podrían no ser transferibles de unas a otras, es importante poner ambos grupos de experiencias en la balanza. Es importante mencionar que este módulo no se ocupa de la privatización (o “terciarización”, o “outsourcing”) de actividades tradicionalmente reservadas al Estado en las áreas sociales, tales como las pensiones (véase el módulo sobre este tema), la salud o la educación (que no forman parte de este curso en la versión actual,

pero sí serán cubiertas en el curso completo sobre la Realidad Latinoamericana).

Los ciclos de privatización y nacionalización

No es una coincidencia que la oleada de privatizaciones iniciada a fines de la década de 1980 haya dado paso a la oleada de nacionalizaciones de la década del 2000. Ambos fenómenos parecen seguir un ciclo mundial, como lo sugiere el hecho de que en las décadas de 1960 y 1970 tuvo lugar una oleada de expropiaciones de empresas en el mundo entero, que fue la antesala para la fase más reciente de privatizaciones. Esos ciclos han sido evidentes en América Latina al menos desde finales del siglo XIX. La primera oleada de privatizaciones ocurrió entre la década de 1870 y la de 1920. La década del treinta fue un período de nacionalizaciones, posiblemente como reacción a la Gran Depresión. Después de la Segunda Guerra Mundial hubo una nueva oleada de privatizaciones, que fue luego revertida por los regímenes populistas a partir de 1960 y 1970.

Ciclos de Privatización y Nacionalización en América Latina.

Privatizaciones (décadas):

- 1870/1920
- Después de la Segunda Guerra Mundial
- 1960/1970

Nacionalizaciones (décadas):

- 1930
- 1960/70

Hechos o rasgos que caracterizan los ciclos de las nacionalizaciones y las privatizaciones (según una reseña de estudios sobre el tema elaborada por investigadores del Banco Mundial).

➡ Primero, El carácter cíclico de las nacionalizaciones y las privatizaciones es apenas el primero de una serie de hechos estilizados sobre estos dos fenómenos, según una reseña de estudios sobre el tema elaborada por investigadores del Banco Mundial en la que se basa esta sección (véase la lista de lecturas recomendadas).

➡ Segundo, rasgo destacado es que los ciclos de privatización y nacionalización tienden a ser más frecuentes en los sectores de recursos naturales y servicios públicos. Los cambios de propiedad en el sector de explotación de los hidrocarburos en Bolivia ilustran con especial claridad este rasgo.

➡ Tercero, El hecho destacado, que tiene que ver con las motivaciones que originan estos ciclos, consiste en que la nacionalización de las empresas del petróleo u otros recursos naturales tiende a ocurrir cuando los precios de esos productos están altos. De hecho, los altos precios parecen tener mucha mayor influencia en las decisiones de nacionalización que otros factores políticos o económicos. Este es un punto importante puesto que sugiere que las nacionalizaciones y privatizaciones no son el resultado mecánico de un péndulo ideológico. Es posible, más bien, que los precios de los productos básicos sean parte del engranaje que pone en movimiento el péndulo ideológico,

➡ Cuarto, como lo sugiere el cuarto hecho estilizado que destaca el estudio del Banco Mundial: los contratos entre el gobierno y las empresas privadas para la explotación de los recursos naturales se establecen de tal forma que los aumentos de precios tienden a ser apropiados en su mayor parte por las empresas, no por el gobierno. Por supuesto, esto ayuda a entender por qué las nacionalizaciones ocurren en momentos de precios altos. Además, esto pone de manifiesto que un sistema de contratos e impuestos que transfiera con certeza al gobierno las rentas en los momentos de precios altos, y proteja efectivamente a las empresas de los riesgos de expropiación, podría ayudar a desactivar los ciclos de nacionalización y privatización.

Las nacionalizaciones de los sectores de recursos naturales tienden a ocurrir en períodos de buenos precios internacionales, y son más frecuentes en los países con desigualdades arraigadas, instituciones débiles, bajos niveles educativos y estructuras productivas poco diversificadas.

Pero un buen diseño de contratos no lo es todo, como lo sugieren los restantes rasgos estilizados que se resumen a continuación.

➡ Quinto rasgo es que las nacionalizaciones son más probables cuando las desigualdades económicas están más arraigadas en el país, y especialmente cuando se percibe que las rentas de la extracción de los recursos naturales benefician a una minoría. De ahí que las nacionalizaciones busquen no solamente expropiar a empresas extranjeras, también pueden ocurrir en contra de propietarios nacionales, o de grupos étnicos, o de grupos regionales, que no representan a la mayoría de la población.

➡ Sexto rasgo importante es que las nacionalizaciones son más frecuentes en países con instituciones públicas deficientes. La razón es que en estas condiciones es más factible que los gobiernos estén dispuestos a violar los contratos e incumplir las normas legales o constitucionales, puesto que en tales circunstancias son mínimos los costos de reputación, las posibles sanciones o el rechazo político. También son más frecuentes las nacionalizaciones en países con bajos niveles de educación y estructuras productivas poco diversificadas, posiblemente porque estas condiciones implican que amplios sectores de la población carecen de fuentes alternativas de ingresos y viven en condiciones de inestabilidad económica.

➡ Séptimo rasgo que es preciso destacar es que las firmas privatizadas son mucho más productivas que las empresas

nacionalizadas (recuérdese que estamos hablando de empresas en los sectores de la economía de mercado), como veremos en mayor detalle en la sección siguiente. Al ser privatizadas, las empresas ganan en productividad, y lo contrario parece ocurrir con las empresas que se nacionalizan. La razón es que las empresas que quedan en manos del Estado no pueden mantener los incentivos basados en rendimiento y productividad que son característicos de las empresas privadas. Esto las hace vulnerables a eventuales caídas de precios de sus productos: cuando el fisco más necesitaría de sus rentas, estas empresas se encuentran agobiadas por sobrecostos e ineficiencias y deben ser privatizadas en condiciones poco favorables para el Estado.

Y así, el ciclo vuelve a empezar!

El impacto de las privatizaciones y las nacionalizaciones sobre la eficiencia

Los incentivos económicos y políticos que enfrentan las empresas determinan en última instancia su desempeño productivo. El control imperfecto y los deficientes incentivos que tienen los gerentes de las empresas estatales suelen traducirse en un desempeño inferior.

Los incentivos económicos y políticos que enfrentan las empresas determinan en última instancia su desempeño productivo. En las empresas estatales esos incentivos son débiles e inconsistentes.

Rasgos que caracterizan las empresas estatales frente a las empresas privatizadas:

1. Los incentivos económicos son débiles porque las empresas estatales no están sometidas a la disciplina de los accionistas ni de los acreedores.

2. Sus acciones no se negocian en los mercados de valores y por lo tanto un desempeño deficiente no se traduce en la amenaza de que la empresa sea tomada por otros inversionistas.
3. Las empresas nacionalizadas tampoco están sometidas a la disciplina que pueden ejercer los acreedores en las empresas privadas, puesto que la mayor parte de su deuda es con el mismo gobierno y las pérdidas se cubren con subsidios o transferencias fiscales.
4. Los consejos directivos de las empresas estatales rara vez implementan buenas prácticas de gobernabilidad corporativa y la rotación gerencial obedece a fuerzas políticas, más que a razones económicas.
5. Los incentivos políticos también atentan contra el buen desempeño productivo de las firmas estatales. El problema fundamental es que los directivos de estas empresas enfrentan un conflicto de intereses entre los objetivos económicos de la empresa y los objetivos políticos de ellos mismos y de sus jefes políticos. La interferencia de intereses políticos se traduce en que emplean más trabajadores de los necesarios, eligen producir bienes que no son necesariamente los más rentables y se localizan en lugares donde tienen que producir con costos elevados. Las empresas estatales pueden en últimas incurrir en todas estas ineficiencias porque enfrentan restricciones presupuestales laxas, ya que tienen el respaldo del gobierno para protegerlas del riesgo de quiebra por ineficiencia.

Estos postulados teóricos tienen soporte en la experiencia latinoamericana de las últimas décadas. Las empresas estatales que fueron privatizadas en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México y Perú durante las décadas de 1980 y 1990 tuvieron mucho mejor desempeño que cuando estaban en manos del Estado.

Medidas de desempeño:

Dos medidas simples de desempeño son:

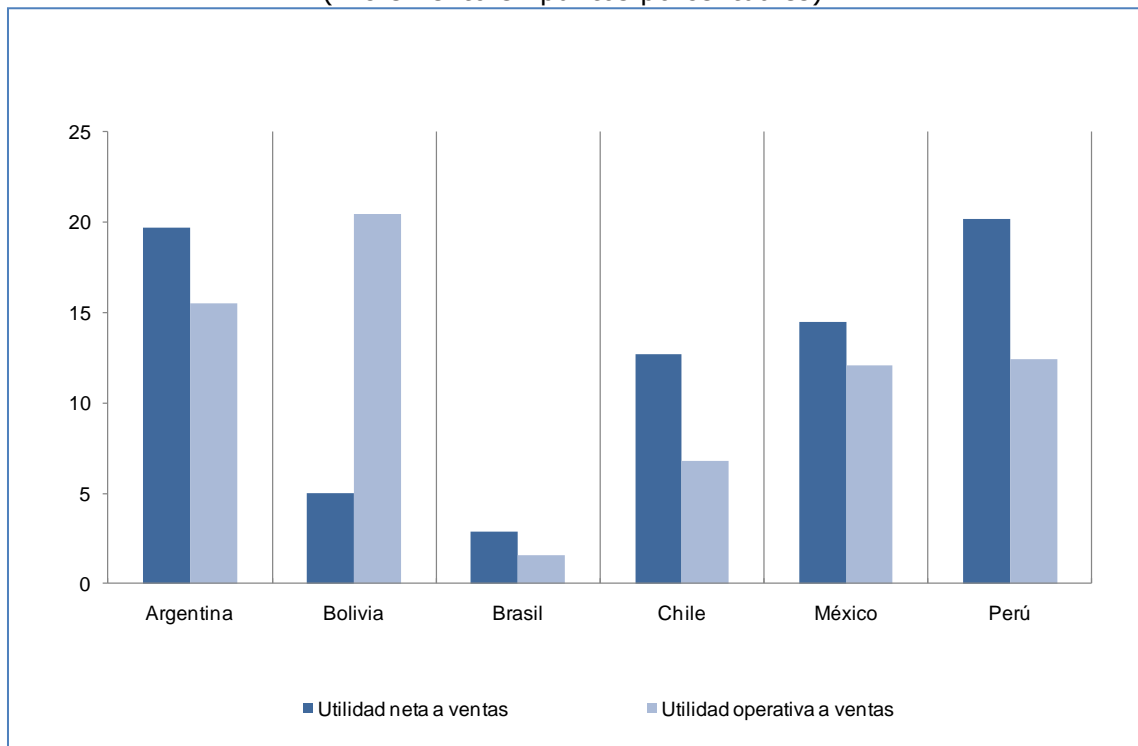
- la relación utilidad neta a ventas y
- la relación utilidad operativa a ventas.

Con la mediana del primer indicador (la mediana refleja mejor que el promedio a la empresa media) se encuentra una mejora de 14 puntos porcentuales y con la mediana del segundo de 12 puntos (véase el Gráfico 2). Las mayores mejoras se consiguieron en Perú y Argentina (20 puntos en ambos indicadores), mientras que en Brasil los aumentos fueron más modestos (5 y 2 puntos, respectivamente). La principal razón de las mayores utilidades fue la mejor eficiencia operativa producto de la privatización. Los costos por unidad para la empresa media cayeron 16% (véase el Gráfico 3). Las relaciones de ventas a activos muestran una tendencia semejante en cuatro de los cinco países. Perú fue el único país donde este indicador cayó, debido a que las grandes empresas privatizadas emprendieron cuantiosas inversiones que sobrepasaron los aumentos de producción. Por último, el efecto de la privatización en la relación de ventas a empleo fue verdaderamente dramático, con aumentos del orden del 70%. En Chile y México las relaciones de ventas por empleado se doblaron. Es cierto que, como se analiza en mayor detalle en la siguiente sección, hubo fuertes reducciones de empleo en las empresas privatizadas, pero también aumentó considerablemente la producción. En México la producción de la empresa media privatizada aumentó 68%; en Brasil, donde el aumento de la producción fue menos notable, alcanzó de todas formas el 17%.

No hay estudios igualmente confiables que midan el desempeño de las firmas cuando pasan a ser controladas por el Estado. Sin embargo, algunos datos anecdóticos apuntan en la misma dirección:

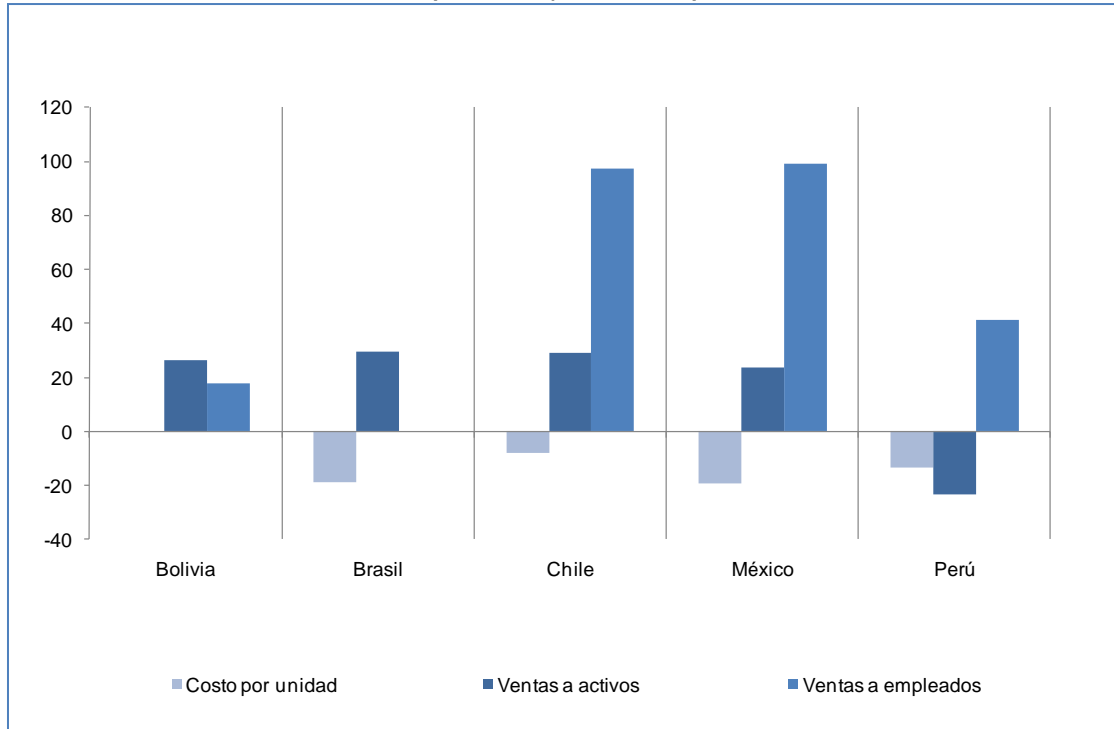
La producción de la empresa de Petróleos de Venezuela, PDVSA, cayó de 3,5 millones de barriles diarios en 1998 a 2,1 aproximadamente en 2009. A comienzos de 2010 se hablaba de 12.000 pozos que no estaban produciendo por falta de mantenimiento. Entretanto, la nómina de la empresa superaba los 90.000 trabajadores, varias veces los 25.000 a que había llegado en 2003 cuando la mitad de los trabajadores habían sido despedidos principalmente por razones políticas.

Gráfico 2. Cambios en la rentabilidad después de la privatización
(Incremento en puntos porcentuales)



Fuente: Chong, Alberto y Florencio López-de-Silanes, editores. 2005. *Privatization in Latin America: Myths and Reality*. Palo Alto, CA, Stanford University Press

Gráfico 3. Eficiencia operativa después de la privatización
(Cambio porcentual)



Fuente: Chong, Alberto y Florencia López-de-Silanes, editores. 2005. *Privatization in Latin America: Myths and Reality*. Palo Alto, CA, Stanford University Press.

Los impactos laborales de las privatizaciones

Impacto en el empleo

La pérdida de empleos fue una de las principales razones del rechazo popular a las privatizaciones de las décadas del ochenta y noventa.

Eso no es sorprendente, dada la magnitud del exceso de empleo de las empresas estatales por razones políticas. Veamos con unos ejemplos qué sucedía en algunos países antes de la privatización.

Impactos Laborales de las Privatizaciones

Argentina	La nómina salarial de los ferrocarriles de Argentina absorbía más del 60% de los ingresos de la empresa. Los ferrocarriles movían menos del 10% del tráfico e incurrían en pérdidas equivalentes al 2% del PIB.
México	El empleo de la empresa de telecomunicaciones a fines de los años ochenta había llegado a 50.000 personas, lo que implicaba más de 20 trabajadores por cada línea telefónica.
Perú	En 1990 Aeroperú tenía 2.300 empleados que operaban solamente seis aeronaves, casi cuatro veces el estándar máximo para esa actividad.

Obviamente, en estos casos las privatizaciones implicaron grandes recortes de personal. Pero la magnitud de las reducciones de personal fue muy variada entre unos sectores y otros, y entre unos países y otros. En todo el mundo en desarrollo, los recortes más draconianos de personal se observaron en los sectores de ferrocarriles y puertos, mientras que en agua y electricidad fueron más modestos y en telecomunicaciones, en cambio, fueron frecuentes los aumentos de empleo. La experiencia de los países latinoamericanos también fue muy variada. En siete empresas privatizadas en Argentina, a comienzos de la década de 1990, se perdieron aproximadamente 113.000 empleos, equivalentes al 50% del personal de esas empresas antes de ser vendidas. Las reducciones fueron de 3% en la empresa de telecomunicaciones hasta 81% en la de ferrocarriles. Para el conjunto de todas las empresas argentinas privatizadas, la caída del empleo entre 1987-90 y 1997 fue equivalente al 2% de la fuerza de trabajo urbana, o 3,5% de la fuerza de trabajo de Buenos Aires, donde se concentraron la mayoría de los despidos. Si todos los despedidos hubieran permanecido desempleados las privatizaciones darían cuenta de 13% del aumento en el desempleo en ese período, el número de pobres habría aumentado en 8% y el coeficiente de Gini de concentración del ingreso habría aumentado 3%.

Recortes de Personal por Privatizaciones (Sectores)

Mayores recortes:

- Ferrocarriles y Puertos

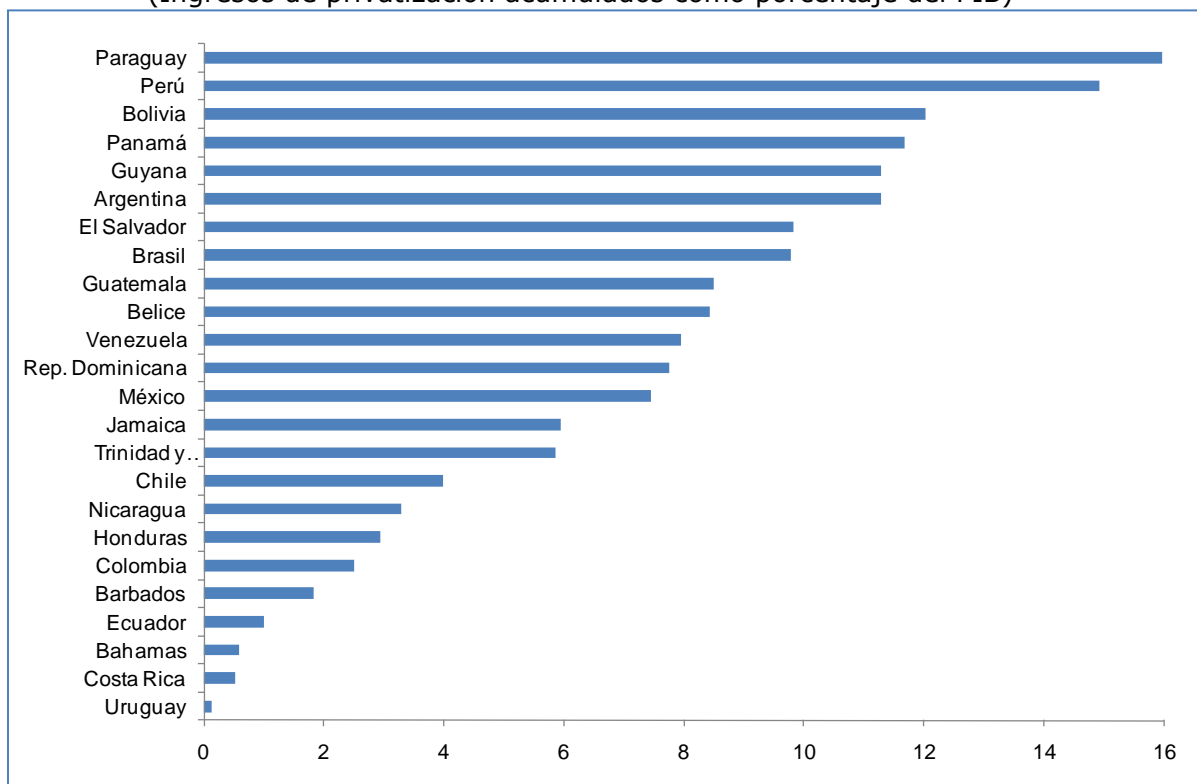
Recortes Moderados:

- Agua y Electricidad

Sin embargo, como veremos enseguida, sólo una parte mínima de los despedidos quedó desempleada.

Aunque Bolivia realizó en la década de 1990 más privatizaciones (como proporción del PIB) que Argentina (véase el Gráfico 4), los despidos de personal fueron sustancialmente menores: solo 1.700 personas, o el 0,1% de la fuerza de trabajo urbana, en las privatizaciones de los sectores de electricidad y comunicaciones, que fueron las más importantes. México parece haber sido un caso intermedio entre los de Argentina y Bolivia. Cuando empezaron las privatizaciones en 1983, las empresas estatales ocupaban el 4% de la fuerza de trabajo urbana. Una década después esa proporción había caído por debajo del 2%.

Gráfico 4. Privatización en América Latina, 1990-2000
(Ingresos de privatización acumulados como porcentaje del PIB)



Fuente: Chong, Alberto y Florencio López-de-Silanes, editores. 2005. [Privatization in Latin America: Myths and Reality](#). Palo Alto, CA, Stanford University Press.

Pero comparar el empleo antes y después de las privatizaciones es engañoso, porque las reestructuraciones exitosas elevan la productividad y pueden conducir a expansiones de servicios mediante las cuales se compensan total o parcialmente las pérdidas directas de empleo. Por ejemplo, en Argentina la empresa petrolera YPF adoptó la modalidad de contratos con empresas formadas por antiguos trabajadores de la firma. De igual forma, la compañía de ferrocarriles subcontrató el servicio de reparaciones con cooperativas muy intensivas en mano de obra, mientras que las empresas de telecomunicaciones reengancharon a la mayoría de los despedidos mediante contratos por servicios. Se ha calculado que entre 80 y 90% de las reducciones de personal en las empresas privatizadas en Argentina quedaron compensadas por estos y otros mecanismos de reemplazo dentro de los mismos sectores privatizados en los cuatro años siguientes a las privatizaciones. Para México la tasa de reemplazo en los mismos sectores ha sido calculada entre 45% y 50% en el primer año después de las privatizaciones. En general en América Latina 54% de las empresas privatizadas ampliaron sus plantas de personal posteriormente y 21% recontrataron personal que habían despedido.

Las pérdidas de empleo fueron el principal temor de las privatizaciones de los noventa. Pero la mayor parte de esas pérdidas quedaron compensadas en poco tiempo por las contrataciones del personal despedido o por nuevas contrataciones en las empresas privatizadas.

Impacto en los salarios y condiciones laborales

Los efectos laborales de las privatizaciones no se limitan a la pérdida de empleos. Una de las formas como las empresas propiedad del Estado responden a las demandas políticas de redistribución es elevando los salarios y mejorando las condiciones laborales de sus

propios trabajadores; por consiguiente sería de esperar que las privatizaciones produzcan el efecto contrario. Sin embargo, la experiencia no lo demuestra así. Veamos algunos ejemplos para ilustrar este punto.



Argentina

Por ejemplo, en Argentina los salarios reales de los empleados de la empresa de telecomunicaciones (Entel) y de la concesión de aguas de Buenos Aires aumentaron 45% en los tres años siguientes a la privatización.



México

En México los salarios en una amplia gama de empresas privatizadas aumentaron 76% en promedio entre 1983 y 1994, muy por encima del resto de la economía. Aun más sorprendente es que los salarios aumentaron considerablemente más en el caso de los obreros que en el de los oficinistas (122% y 77%, respectivamente).



Colombia

En Colombia, los salarios promedio de las empresas manufactureras privatizadas aumentaron 25% tras la privatización. Por otro lado, los trabajadores de muchas empresas privatizadas se beneficiaron además de programas de participación en la propiedad de la empresa creados con la idea de fomentar el interés de los trabajadores en la privatización.

Sin embargo, las privatizaciones sí parecen haber deteriorado otras condiciones laborales:

- En el caso de Entel en Argentina, con miras a la privatización el gobierno extendió la jornada de trabajo, eliminó las garantías de estabilidad y limitó severamente las posibilidades de organización de los trabajadores.
- En el caso de Telmex, en México, a cambio de los aumentos de salario, los trabajadores aceptaron renunciar a diversas conquistas organizacionales.

Aunque no hay estudios amplios sobre el tema, la evidencia casuista sugiere que las privatizaciones han debilitado la capacidad de influencia de los sindicatos. Pero sería errónea saltar a la conclusión que las nacionalizaciones favorecen necesariamente a las organizaciones laborales. Al menos el caso reciente de PDVSA es un ejemplo notorio en que el mayor control del Estado puede ser utilizado para dismantelar dichas organizaciones.

Impacto en los despidos

Otro aspecto inquietante de las privatizaciones es su efecto sobre los trabajadores despedidos. En compensación por los daños que sufrieron, los trabajadores despedidos recibieron indemnizaciones cuantiosas:

Argentina: Dos años de salario en promedio en las compañías de ferrocarriles, telecomunicaciones y acero.

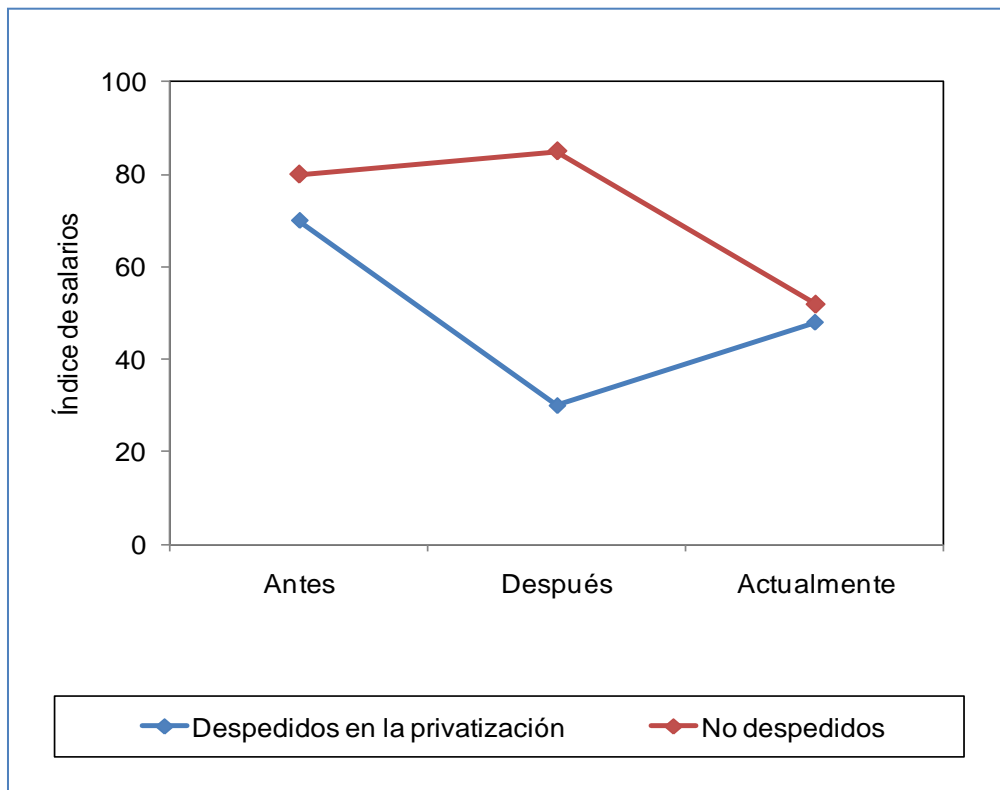
Brasil: tres años en el caso de los ferrocarriles de Brasil.

Aunque los paquetes de despido han representado erogaciones muy grandes para las empresas, han sido la única alternativa para corregir los excesos de empleo y, a la postre, han sido benéficos desde el punto de vista fiscal, teniendo en cuenta los ahorros resultantes en costos laborales, transferencias y subsidios.

Muchos trabajadores despedidos de las empresas privatizadas o por privatizar tienen dificultades para encontrar empleos, como sugiere la experiencia de Perú, la única que ha sido analizada detalladamente en América Latina. Aunque esos trabajadores recibieron compensación al ser despedidos, el trabajador promedio experimentó un descalabro inicial considerable al quedar sin trabajo. Sin embargo, como ilustra el Gráfico 5, los salarios y las prestaciones de esos trabajadores terminaron por recuperarse, regresando básicamente al mismo nivel que los de los trabajadores del sector privado en su mismo ramo de actividad.

Quizá más sorprendente es que los trabajadores que no fueron despedidos recibieron durante un tiempo salarios y prestaciones mejores no solamente que los de los trabajadores afines que sí fueron despedidos, sino también que los de aquellos que siempre estuvieron en el sector privado. Los trabajadores de las empresas privatizadas aparentemente consiguieron obtener más que los demás trabajadores gracias a la posición de sus empresas en el mercado, al poder de los sindicatos o a los favorables términos de contratos colectivos que siguieron vigentes.

Gráfico 5. Salario neto de trabajadores despedidos y no despedidos en Perú



Fuente: BID (Banco Interamericano de Desarrollo) [IDEA \(Ideas para el Desarrollo en las Américas\) Vol 13](#). Mayo - Agosto 2007. Washington, DC.

Los efectos sociales de las privatizaciones y las nacionalizaciones más allá de su impacto laboral

Un balance completo de los efectos sociales de las privatizaciones exige mirar más allá de lo ocurrido con los trabajadores de estas empresas. Los efectos sociales más importantes ocurren a través de la extensión y mejoramiento de los servicios prestados a los consumidores. Este efecto es ampliamente redistributivo, como veremos en esta sección. También sería necesario analizar los efectos sociales que ocurren por los canales fiscales, es decir por el hecho de que las privatizaciones generan algunos ingresos de capital al gobierno y reducen los gastos por transferencias que usualmente deben hacerse a las empresas públicas deficitarias. Según como se utilicen los ingresos netos que genera la privatización, sus efectos sociales pueden

ser redistributivos o no. En algunos países, como Bolivia, las privatizaciones de las décadas de 1980 y 1990 fueron diseñadas de tal forma que parte de los ingresos fiscales fueran destinados a gastos sociales tales como pensiones para todos los bolivianos al llegar a la edad de jubilación. Estas promesas, sin embargo, no se cumplieron. No existen estudios para saber qué ocurrió con los ingresos de las privatizaciones en otros países, pero es presumible que su impacto redistributivo haya sido muy poco e incluso negativo. Sin embargo, las tendencias recientes de nacionalización son difíciles de justificar con razones distributivas puesto que las privatizaciones de la década del noventa fueron una bendición para las clases sociales más bajas que pudieron acceder a los servicios públicos privatizados. Ciertamente, la privatización de servicios públicos normalmente hace aumentar las tarifas, lo que afecta de manera desproporcionada a los sectores de ingresos medios. Pero la ampliación de la cobertura de esos servicios tiene el efecto opuesto y tiende a beneficiar a sectores que son, en promedio, aun más pobres. En total, los efectos sobre los pobres son positivos. Los estratos más pobres percibieron beneficios en numerosos casos de privatización en América Latina, entre ellos los de los sectores eléctrico y de acueductos en Argentina, telefónico, de acueductos y electricidad en Bolivia, y eléctrico en Nicaragua.

Los impactos sociales de las privatizaciones de la década del noventa fueron ampliamente positivos a través de los aumentos de cobertura y de sus beneficios sobre la salud y el manejo del tiempo de los consumidores de bajos ingresos.

Los efectos sociales y distributivos de la privatización van más allá de la cobertura o las tarifas. Hay múltiples evidencias de beneficios importantes en las áreas de salud, manejo del tiempo y empleo. Por ejemplo:



Caso 1: Privatización de Acueductos, Argentina

Gracias a la privatización de los acueductos en Argentina en la década de 1990, muchos barrios marginales que anteriormente carecían del servicio tuvieron acceso a agua corriente. Gracias a ello disminuyó considerablemente la incidencia y letalidad de los casos de diarrea. Dado que la cobertura y la calidad del servicio mejoraron apreciablemente, los residentes de esas zonas dejaron de pagar para recibir agua en camiones cisterna o para conseguir agua embotellada. Incluso con las tarifas más altas del servicio de agua, el mejoramiento del servicio le permitió a mucha gente economizar tiempo y dinero.



Caso 2: Privatización de la Industria Eléctrica, Argentina

Al evaluar la privatización de la industria eléctrica en Argentina, la cuantificación de los efectos de un servicio de distribución eléctrica confiable sobre la calidad de los alimentos consumidos en los hogares y la manera en que ello incide en la salud de los niños ha arrojado resultados notables. A todas luces, si el suministro eléctrico no es estable y continuo los refrigeradores no pueden funcionar debidamente. A medida que el suministro eléctrico mejoró gracias a la privatización, se facilitó el manejo y conservación de los alimentos en los hogares. Un efecto discernible fue la reducción del número de nacimientos de bajo peso y del índice de mortalidad infantil entre las familias de menores ingresos.



Caso 3: Privatización de la Industria Eléctrica y Telefónica, Perú

En Perú, la privatización eléctrica trajo beneficios importantes a los campesinos y trabajadores pobres de las zonas rurales. Gracias a un servicio eléctrico más continuo y confiable, los usuarios pueden economizar tiempo en faenas agrícolas y destinar parte del mismo a

actividades no agrícolas o de esparcimiento, con lo que aumentan tanto sus ingresos como su bienestar general. La privatización del servicio telefónico también benefició a los sectores rurales pobres. El gobierno exigió que la compañía privada Telefónica del Perú instalase cabinas telefónicas públicas en pueblos seleccionados al azar. En comparación con los residentes de poblados sin ese servicio, los beneficiarios de los caseríos donde se instalaron las cabinas experimentaron mejoras en sus ingresos, especialmente los de origen no agrícola, lo cual es crucial para estabilizar los ingresos rurales. Claro que esos beneficios se debieron más a los requisitos impuestos por el gobierno que a la buena voluntad de la empresa privada, pero también es cierto que la compañía pública que manejó el servicio anteriormente no tuvo la capacidad o la disposición de dar esta clase de servicio en el pasado.

Contrariamente a la creencia generalizada, las privatizaciones pueden resultar sumamente beneficiosas desde el punto de vista social

Por supuesto, en los sectores donde no está asegurada la competencia entre empresas, como suele ser el caso en los servicios públicos, los beneficios sociales de las privatizaciones dependen de las características de la regulación. Si falta la competencia y no hay una regulación adecuada, los productores quedarán en libertad de acaparar los beneficios de la privatización sin compartirlos con los consumidores. Si está bien regulada, la provisión privada de servicios públicos puede traer más beneficios sociales que la estatización de esos sectores, pues en este caso los débiles incentivos para la eficiencia a la larga socavarán las posibilidades de inversión en tecnologías que ayuden a reducir costos y a expandir los servicios hacia los sectores sociales más pobres. La expansión masiva de la

telefonía que ocurrió en América Latina desde mediados de los noventa no habría sido posible sin la presencia del sector privado.



Conceptos claves

- Nacionalización, privatización
- Ciclos de nacionalización y privatización



Preguntas de Repaso

1. Explique con sus propias palabras qué explica los ciclos de nacionalización y privatización en América Latina.
2. Explique por qué las nacionalizaciones de empresas petroleras o mineras tienden a ocurrir cuando están altos los precios de esos productos.
3. Explique en qué consistiría un buen diseño de un contrato entre el gobierno y una empresa privada en el sector minero.
4. ¿Por qué razones podría fracasar ese contrato?
5. Mencione algunos factores que tienden a hacer más factibles las nacionalizaciones de empresas en los sectores de recursos naturales.
6. ¿Cuáles son los problemas de incentivos que tienen las empresas estatales para ser eficientes?
7. Mencione los principales efectos laborales y sociales que tuvieron las privatizaciones de la década del noventa.
8. Explique la importancia de la regulación en los sectores privatizados donde no hay suficiente competencia entre empresas.



Temas de estudio adicional y discusión

1. Escriba un breve ensayo sobre la historia de las privatizaciones y nacionalizaciones en un país latinoamericano. Trate de establecer cuáles hechos estilizados mencionados en este módulo en relación con los ciclos de privatizaciones y nacionalizaciones se cumplen en ese caso y cuáles no.
2. Analice los efectos laborales de las privatizaciones de la década del noventa en un país latinoamericano.
3. Analice los efectos sociales (diferentes a los laborales) de las privatizaciones de la década del noventa en un país latinoamericano.
4. Escriba un breve ensayo sobre las motivaciones de las nacionalizaciones recientes en un país latinoamericano
5. Escriba un breve ensayo sobre los efectos (económicos, sociales, o ambos) de las nacionalizaciones recientes en un país latinoamericano.
6. Evitando las posiciones políticas, ¿por qué son relevantes los marcos regulatorios en los procesos de nacionalización o de privatización? ¿Podría mencionar un ejemplo?
7. Evitando las posiciones políticas, ¿cuáles son los criterios técnicos que se deben tener en cuenta para determinar la necesidad de llevar a cabo un proceso de nacionalización o privatización?

Fuentes y lecturas recomendadas

Para un análisis de los factores que influyen en la opinión de la ciudadanía sobre la propiedad estatal, véase el artículo de Margarita Corral "[¿Debería el Estado ser el dueño de las empresas e industrias más importantes? Opiniones desde las Américas](#)", en *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, N°. 8, 2009.

Para un resumen de los principales hallazgos de la serie de estudios abarcados en la publicación de de Alberto Chong y Florencio López-de-Silanes, *Privatization in Latin America: Myths and Reality* (Stanford University Press, Palo Alto, CA, 2005), véase el artículo de Alberto Chong y Juan Benavides titulado "[Privatización y Regulación en América Latina](#)", en *El estado de las reformas del Estado en América Latina* (Banco Interamericano de Desarrollo y Mayol Ediciones, 2007).

Con respecto al análisis de los efectos laborales de las privatizaciones, es de destacar el trabajo de David McKenzie y Dilip Mookherjee, "[Distributive Impact of Privatization in Latin America: An Overview of Evidence for Four Countries](#)", Stanford University y Boston University, 2002, así como también el estudio de Sunita Kikeri "[Privatization and Labor: What Happens to Workers When Governments Divest](#)", Banco Mundial, Serie de Documentos Técnicos N°. 396, 1997.

El boletín *VenEconomy, Industry and Commerce*, Vol. 27, No. 4, enero de 2010, además de contener información sobre el efecto de la nacionalización del sector petrolero en Venezuela, ofrece abundante información sobre el desempeño de las industrias estratégicas de Venezuela (petróleo, gas natural, electricidad, acero y aluminio) bajo el gobierno de Hugo Chávez.

Fuentes Técnicas

Las encuestas sobre el apoyo de la ciudadanía a la propiedad estatal, que se citan en la introducción a este módulo, son de LAPOP, “Barómetro de las Américas”, 2009. El valor de los ingresos totales por privatizaciones en la región, así como el porcentaje de actividad privatizadora que esto representó en el mundo de desarrollo en la década de 1990, y la afirmación de que, en Argentina, Bolivia, Guyana, Panamá, Paraguay y Perú, los ingresos totales por privatización durante la década superaron el 10% del PIB, provienen de la publicación de Alberto Chong y Florencio López-de-Silanes, [*Privatization in Latin America: Myths and Reality*](#). (Palo Alto, CA, Stanford University Press, 2005). El cálculo del valor de las nacionalizaciones en Venezuela es de Julio Borges (“Julio Borges: el Gobierno ha gastado \$23 millardos en expropiaciones”, [*El Nacional*, 28 de febrero, 2010](#)).

Los ciclos de privatización y nacionalización: Esta sección está basada en el artículo de Roberto Chang, Constantino Hevia y Norman Loayza, “[*Privatization and Nationalization Cycles*](#)”, Banco Mundial, Documento de Trabajo sobre Investigaciones de Política N°. 5029, 2009. Los rasgos estilizados sobre los fenómenos de privatización y nacionalización provienen de dicho documento.

El impacto de las privatizaciones y las nacionalizaciones sobre la eficiencia: La discusión sobre la eficiencia y los efectos de las privatizaciones en el desempeño de las firmas se basa en el libro de Alberto Chong y Florencio López-de-Silanes, [*Privatization in Latin America: Myths and Reality*](#). (Palo Alto, CA, Stanford University Press, 2005). Los datos sobre la relación utilidad neta a ventas, la relación utilidad operativa a ventas, los costos por unidad, la relación ventas a activos y ventas a empleo, así como los porcentajes de aumento en la producción de la empresa media en México y Brasil, provienen de

dicha publicación. La información sobre el efecto de la nacionalización del sector petrolero en Venezuela viene de [VenEconomy, Industry and Commerce](#), Vol. 27, No. 4, enero de 2010.

Los impactos laborales de las privatizaciones: esta sección se basa en el Informe de Progreso Económico y Social 2004 del BID [Se buscan buenos empleos](#) (Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 2003). La afirmación de que la nómina salarial en los ferrocarriles de Argentina, antes de la privatización, superaba en 60% a los ingresos totales de la empresa, y que, en 1990, aunque los ferrocarriles movían menos del 10% del tráfico, incurrían en pérdidas equivalentes al 2% del PIB, se basa en dos [trabajos](#) citados en el Informe del BID (2004), el primero es el artículo de Nancy Birdsall y John Nellis "Privatization's Bad Name Isn't Totally Deserved", en *Christian Science Monitor*, septiembre 26, 2002; el segundo, es el artículo de Sunita Kikeri "[Privatization and Labor: What Happens to Workers When Governments Divest](#)", Banco Mundial, Serie de Documentos Técnicos N° 396, 1997. La afirmación de que, hacia fines de la década de 1980, el empleo en la empresa de telecomunicaciones de México había llegado a 50.000 personas y la productividad laboral era la mitad del estándar internacional, así como los datos sobre las reducciones de empleo en siete empresas privadas en Argentina a comienzos de la década de 1990, también provienen del artículo de Kikeri (1998). La afirmación de que, en 1990, Aero Perú tenía 2.300 empleados para solamente seis aeronaves, proviene del artículo "Public-Private Infrastructure Advisory Facility ([PPIAF](#)) Toolkit", Banco Mundial, 2003. Los datos sobre los aumentos del desempleo, del número de pobres y del coeficiente Gini del ingreso que hubieran resultado en el periodo de 1987-90 a 1997, en Argentina, como consecuencia de las privatizaciones si todos los despedidos hubieran permanecido desempleados, provienen del artículo de David McKenzie y Dilip Mookherjee "[Distributive Impact of Privatization in Latin](#)

[America: An Overview of Evidence from Four Countries](#)”, Stanford University y Boston University, trabajo de investigación presentado al BID, 2002. Los datos sobre la contracción del empleo en las empresas privatizadas en Bolivia y México, así como la estimación de las tasas de reemplazo para Argentina y México, también provienen del artículo de Mc Kenzie y Mookherjee (2002). El porcentaje de empresas latinoamericanas que, luego de ser privatizadas, ampliaron su planta de personal y el porcentaje que contrató a personal despedido provienen del trabajo de Alberto Chong y Florencio López-de-Silanes “Privatization and Labor Restructuring around the World”, Yale University, Documento mimeografiado, 2003. Los porcentajes de aumento de los salarios reales en empresas privatizadas de Argentina y México provienen de la publicación ya citada de Kikeri (1998). La estimación de los porcentajes de aumento en los salarios de obreros y oficinistas en el caso de México proviene del artículo de Rafael La Porta y Florencio López-de-Silanes “[The Benefits of Privatization: Evidence from Mexico](#)”, en *Quarterly Journal of Economics* 114 (4): 1193-1242, 1999. El dato sobre el aumento del salario promedio de las empresas manufactureras privatizadas en Colombia proviene del capítulo “Privatizaciones y Exclusión Social en América Latina” del Informe de Progreso Económico y Social del BID 2008 titulado [Los de afuera: Patrones cambiantes de Exclusión en América Latina y el Caribe](#), coordinado por Gustavo Marquez, Alberto Chong, Suzanne Duryea, Jacqueline Mazza y Hugo Ñopo (Washington DC, y Cambridge MA, Banco Interamericano de Desarrollo y David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 2007).

Los efectos sociales de las privatizaciones y las nacionalizaciones más allá de su impacto laboral: Esta sección se basa en el Boletín [Ideas para el Desarrollo en las Américas \(IDEA\)](#), [volumen 13](#), mayo-agosto de 2007.