

**LA PRIVATIZACIÓN Y EL MARCO  
REGULATORIO EN BOLIVIA Y NICARAGUA:**

**Un análisis comparativo**

**Rosella Cominetti**

Proyecto Regional de Privatización y  
Regulación en Bolivia y Nicaragua



**NACIONES UNIDAS**  
**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**  
Santiago de Chile, 1996

LC/L.973  
Agosto de 1996

Este documento fue preparado por la señora Rossella Cominetti, experta principal del Proyecto Regional de Privatización en Bolivia y Nicaragua (SUE/94/S18).

La autora agradece los valiosos comentarios de Alejandro Argüello y Eduardo Antelo. Asimismo, la autora agradece la valiosa ayuda prestada por Christiane Wolff y el insustituible apoyo secretarial de Alejandra Tagle durante el desarrollo del Proyecto.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

## INDICE

	Pág.
PREFACIO .....	5
RESUMEN .....	7
I. INTRODUCCION .....	9
II. UN MARCO ANALITICO SIMPLE PARA LA PRIVATIZACION Y REGULACION .....	11
1. Elementos para el análisis de las privatizaciones .....	11
2. El impacto de las privatizaciones .....	14
3. Elementos para el análisis del impacto de los procesos de privatización de los monopolios naturales .....	20
III. ANALISIS COMPARATIVO DE LAS EXPERIENCIAS DE PRIVATIZACION EN BOLIVIA Y NICARAGUA .....	27
1. El contexto de las privatizaciones .....	27
2. La experiencia de privatización .....	32
3. Evaluación de las experiencias de privatización en Bolivia y Nicaragua .....	48
IV. LA EXPERIENCIA DE REGULACION .....	53
1. Características generales de los sistemas de regulación .....	54
2. Sector Telecomunicaciones .....	57
3. Sector Eléctrico .....	64
V. CONCLUSIONES .....	70
Notas .....	76
BIBLIOGRAFIA .....	80

## **PREFACIO**

El Proyecto Regional de Privatización y Regulación en Bolivia y Nicaragua (SUE/94/S18), que ejecuta la CEPAL con la cooperación de la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), tiene por objetivo la evaluación de los procesos de privatización de empresas públicas implementados en Bolivia y Nicaragua, a fin de derivar proposiciones y criterios operacionales para el diseño de los futuros programas de privatización que sean eventualmente implementados en países pobres y con debilidad institucional de la región.

Con ese objeto, el Proyecto se ha propuesto analizar los procesos de reforma de las empresas públicas, tanto en lo que respecta al proceso de transferencia de propiedad desde el sector público al sector privado, como en lo que se refiere al proceso de reforma de los marcos regulatorios en sectores que se han caracterizado por presentar tradicionalmente características de monopolio natural, desde una perspectiva que incorpore los criterios de eficiencia y equidad.

Para ello, se llevan a cabo análisis de los procesos de reforma en el área de privatizaciones y regulación en los sectores de Telecomunicaciones y Electricidad en los países señalados. A su vez, se realizan análisis comparativos —entre países— de las reformas realizadas en cada área instrumental seleccionada, con el objeto de extraer lecciones referidas a cada área, derivadas de diferentes contextos nacionales.

## RESUMEN

En forma similar a otros países de América Latina, en años recientes, Nicaragua y Bolivia han experimentado profundas reformas estructurales tendientes a reducir el rol productor del Estado y a fortalecer el rol normador y supervisor del mismo. Entre las reformas estructurales implementadas se encuentra el traspaso de empresas en poder del Estado al sector privado.

En el documento se revisan las experiencias de privatización implementadas en Bolivia y Nicaragua y adicionalmente se analizan las reformas al marco que regula el funcionamiento de los sectores de electricidad y telecomunicaciones. Adicionalmente, se intenta, a pesar del escaso tiempo transcurrido desde la aplicación de las reformas, una evaluación desde el punto de vista de la eficiencia y la equidad de la reforma.

La revisión de las experiencias de privatización implementadas en Bolivia y Nicaragua confirma la evidencia recogida de experiencias similares en materia de privatización en América Latina. En efecto, al igual que en otros casos, los procesos de privatización en ambos países sugieren que la naturaleza del impacto de un proceso masivo de traspaso de empresas públicas al sector privado está fuertemente marcada por las formas específicas que adopta el proceso, la capacidad regulatoria del sector público y las condiciones de estabilidad social y económica prevalecientes.

En el caso de Nicaragua, el elemento diferenciador más importante proviene de las restricciones que le impuso al proceso de privatización, un entorno marcado por la inestabilidad macroeconómica y los conflictos sociales. En el caso de Bolivia el elemento distintivo del proceso de privatización fue la estrategia utilizada, caracterizada por la capitalización de las principales empresas estatales como mecanismo de incorporación del sector privado a la producción y gestión de las empresas públicas y por la distribución masiva de la propiedad de las empresas capitalizadas entre toda la población adulta.

En materia de regulación de los sectores de telecomunicaciones y electricidad, la evaluación de las reformas que se están implementando en Bolivia y Nicaragua es una tarea compleja debido a que su impacto dependerá, en una medida importante, del contenido específico que adopten las normas y reglamentos que complementen la nueva legislación sectorial, del grado de avance de los programas de incorporación de operadores privados al sector y del grado de transparencia y focalización de los subsidios que sea necesario implementar con el objeto de promover la universalización de los servicios.

## I. INTRODUCCION

El debate en torno al papel del Estado en la sociedad, es un tema que tiene una larga tradición en América Latina. La intervención estatal en el ámbito económico se ha fundamentado tradicionalmente en la existencia de fallas en el funcionamiento de los mercados, como resultado de la presencia de externalidades, imperfecciones en los mercados y economías de escala. En el pasado, la intervención estatal tendió a asociarse con la necesidad de una participación activa del Estado en la producción de bienes y servicios como resultado del escaso desarrollo de los mercados de capitales y la ausencia de un sector empresarial dinámico en la mayoría de los países de la región. Sin embargo, las reformas estructurales iniciadas recientemente en algunos países de la región, privilegiando el papel del mercado y de la empresa privada, han determinado que el debate tradicional respecto del rol del Estado se plantee en la actualidad bajo nuevos términos. Lo que está en discusión actualmente, no es tanto el tamaño óptimo del Estado, ni la naturaleza de sus funciones, sino que básicamente, aspectos vinculados con la modernización del aparato estatal y la naturaleza de la interacción entre el Estado y la sociedad civil.

El Estado tradicional, concentrado en la producción de bienes y servicios está dando pasos a un Estado que se concentra cada vez más en las actividades de regulación, supervisión y financiamiento de programas específicos.

La revisión de las experiencias de privatización implementadas recientemente en diversos países de la región, sugiere que un elemento fundamental en la determinación del impacto del traspaso de empresas públicas al sector privado sobre la eficiencia y la equidad está asociado a la forma específica que adopta el proceso de privatización, a las condiciones socioeconómicas, político e institucionales iniciales y a la capacidad regulatoria del Estado.

Los estudios comparativos disponibles en materia de privatización se han concentrado en el examen de las experiencias de países relativamente más desarrollados en la región. El propósito de este estudio es contribuir al conocimiento de los determinantes del impacto de los procesos de privatización en países relativamente menos desarrollados y que enfrentan serias restricciones en materias de eficiencia del aparato estatal y de un marco regulatorio consistente.

Desde esta perspectiva, el análisis de las experiencias de Bolivia y Nicaragua puede contribuir a mejorar el conocimiento respecto de las restricciones que enfrentan los procesos de privatizaciones en los países menos desarrollados. Ambos países se caracterizan por su bajo nivel de desarrollo económico, la ineficiencia del aparato estatal y la vulnerabilidad política. Sin embargo, la experiencia de estos dos países, también ilustra las diferencias

asociadas a los mecanismos adoptados en el proceso de privatización y a las estrategias utilizadas.

Nicaragua ha llevado a cabo la privatización de un número importante de empresas públicas, en un proceso rápido y simultáneo a un programa de ajuste estructural profundo. A diferencia de Nicaragua, el proceso boliviano se ha caracterizado por una mayor cautela y fue iniciado tras haber concluido exitosamente su programa de ajuste. Además, el proceso que se está implementando en Bolivia tiene un ingrediente distributivo innovador, que promete compatibilizar el objetivo de crecimiento con el de equidad, lo que hace particularmente interesante el estudio de este caso.

El estudio de la experiencia de privatización implementada en Bolivia y Nicaragua pone de manifiesto la relevancia de las condiciones iniciales en el impacto de un proceso de privatización sobre los parámetros de eficiencia y equidad. El estudio de estos dos países ilustra como dos países con una serie de características comunes, pueden lograr resultados diametralmente distintos, dependiendo del contexto y estrategia de las privatizaciones.

El propósito central de este trabajo es extraer lecciones a partir del examen y evaluación de los procesos de privatización de empresas públicas implementados en Bolivia y Nicaragua que permitan derivar proposiciones y criterios para el diseño de programas de privatización para países con niveles de desarrollo relativamente bajos.

Este documento ha sido elaborado a partir de los estudios nacionales sobre privatización y regulación en los sectores de telecomunicación y electricidad en Bolivia y Nicaragua.

El documento se estructura de la siguiente forma. En la sección II se desarrolla un marco analítico simple que sirve de referencia para la evaluación de los procesos de privatización. En la sección III se procede a realizar un análisis comparativo de las experiencias de privatización en Bolivia y Nicaragua. En la cuarta sección se realiza un análisis comparativo del marco regulatorio existente en cada país en los sectores de electricidad y telecomunicaciones. Finalmente, en la sección V se resumen las principales lecciones y desafíos que se derivan de la revisión de la experiencia de privatización y regulación en ambos países.

## II. UN MARCO ANALITICO SIMPLE PARA LA PRIVATIZACION Y REGULACION

En esta sección se sintetizan algunos elementos básicos para el análisis de los procesos de privatización y regulación. Esta sección se organiza del siguiente modo. En la primera parte se discuten algunos de los temas vinculados con los fundamentos tradicionalmente utilizados para justificar el traspaso de empresas públicas<sup>1</sup> al sector privado y algunos aspectos relacionados con la implementación del proceso de privatización propiamente tal.

Posteriormente se discuten algunos aspectos conceptuales relacionados con el impacto de las privatizaciones sobre tres parámetros claves: eficiencia, finanzas públicas y equidad. En la parte final de la sección se discuten algunos temas vinculados con la privatización y regulación de los monopolios naturales.

### 1. Elementos para el análisis de las privatizaciones

#### a) *Las motivaciones*

Buena parte de las razones que justificaron la creciente intervención del Estado en los medios de producción fueron desapareciendo con el desarrollo de los mercados financieros; la creación de una sólida capacidad empresarial; y el cambio en estructuras de mercado tradicionalmente monopólicas, como resultado del desarrollo tecnológico, la identificación de segmentos de mercados disputables y la creciente globalización de los mercados.<sup>2</sup>

Por otra parte, la necesidad de reducir los desequilibrios presupuestarios del sector público, la falta de recursos para financiar las inversiones que requieren las empresas públicas y los problemas de gestión y eficiencia que han caracterizado el manejo de las empresas públicas, constituyen factores que han contribuido a incentivar la implementación de programas masivos de privatización en la región. Se estima que las restricciones en la disponibilidad de los recursos para inversiones ha afectado negativamente la calidad de los servicios y bienes provistos por las empresas públicas y ha provocado, en muchos casos, la obsolescencia de equipos y tecnologías. En este contexto, las privatizaciones pueden representar un mecanismo eficiente para capitalizar y modernizar las empresas y recuperar la competitividad necesaria para operar en un contexto de creciente integración económica.

Las privatizaciones, por otra parte, constituyen además una fuente de recursos fiscales para reducir los déficits fiscales que han representado tradicionalmente la principal fuente de inestabilidad macroeconómica en los países de la región. Asimismo, las

privatizaciones pueden representar una fuente de recursos para cubrir las brechas externas, que en muchos casos han constituido una limitante importante para el financiamiento de procesos de reforma estructural más amplios.

Con respecto a la eficiencia, este ha sido uno de los motivos que ha sido mencionado en forma recurrente para justificar las privatizaciones. Aquí, sin embargo, es necesario distinguir entre eficiencia interna ó eficiencia-X y eficiencia asignativa. La evidencia sugiere que la privatización, en términos generales, tiene un impacto positivo sobre la eficiencia interna, salvo en aquellos casos en que la propiedad se distribuye entre un número muy grande de accionistas, en cuyo caso, los incentivos para mejorar la gestión tienden a diluirse.<sup>3</sup> La eficiencia asignativa, por su parte, depende de la estructura del mercado y no del sistema de propiedad y en consecuencia, la privatización de empresas públicas no necesariamente mejora la asignación de recursos. En aquellos sectores caracterizados por la presencia de monopolios naturales, las potenciales ganancias de eficiencia derivadas de un proceso de privatización, solo se concretarán en la medida que exista un marco regulatorio que limite el poder monopólico de las empresas.

b) *Empresas privatizables*

Las empresas públicas se pueden clasificar en tres grandes categorías de acuerdo al tamaño y tipo de bienes y servicios que producen:

i) Empresas medianas y pequeñas de bienes y servicios que se transan en el mercado doméstico o internacional.

ii) Grandes empresas de bienes y servicios no transables. Normalmente estas empresas están asociadas al suministro de servicios de utilidad pública (telecomunicaciones, electricidad, transporte y servicios sanitarios). Por sus características, estas empresas han tendido a configurar monopolios naturales o al menos presentan algún segmento con características de monopolio natural.

iii) Empresas de bienes y servicios tradicionalmente provistos por el Estado por la necesidad de suplir la subinversión del sector privado quien no participa en la medida socialmente deseable, al ser sectores de baja rentabilidad privada (educación salud, vivienda básica, agua y servicios sanitarios, etc.).

El impacto de las privatizaciones sobre la eficiencia y la equidad, depende en una medida importante de las características de los sectores y empresas involucradas y adicionalmente, de la magnitud de los subsidios que las empresas públicas traspasaban a los consumidores en el período previo a la privatización. En algunos casos, cuando se trata de empresas pequeñas que se desenvuelven en mercados competitivos, la función de regulación es provista directamente a través del mercado, mientras que en otros casos es necesaria la presencia de un ente externo para garantizar el funcionamiento eficiente de los mercados. Asimismo, en algunos casos el mercado por sí mismo no garantiza la participación considerada socialmente deseable de la población en los servicios. Los problemas y las medidas requeridas, asociados a la privatización en cada categoría de empresas se resumen en forma simplificada en el recuadro 1.

**Recuadro 1**  
**Problemas y ventajas asociados a la privatización**  
**de diferentes categorías de empresas**

Categoría de empresas	Problemas	Políticas compensatorias requeridas en caso de privatización
Empresas medianas y pequeñas	No genera problemas puesto que estas empresas operan en mercados competitivos y son reguladas directamente por el mercado. La privatización de estas empresas es positiva: podría aumentar la eficiencia y la recaudación fiscal.	Eventualmente se pueden requerir políticas de apoyo a la gestión privada (crediticias, capacitación etc.)
Monopolios naturales (Servicios de utilidad pública)	Menor cobertura y mayor precio que lo socialmente deseable. La eficiencia interna podría mejorar, sin embargo habrán efectos adversos en eficiencia asignativa y en equidad: el productor privado generará un nivel de producción subóptimo (problema de cobertura), a un precio superior al que se cargaría bajo un esquema competitivo. El monopolista se apropia de las rentas monopólicas.	Regulación que limite el poder monopólico.
Servicios sociales	La provisión privada solamente cubriría a los sectores de más altos ingresos, los que resultan ser rentables para la actividad privada.	Subsidios directos a la población vulnerable.

Fuente: Elaboración propia.

c) *Mecanismos de privatización*

Existen múltiples mecanismos de privatización, donde cada uno de ellos presenta ventajas y problemas como se observa en el recuadro 2. La elección de la modalidad de privatización depende en última instancia de los objetivos de la privatización y de las restricciones que enfrenta el proceso.

Si por privatización se entiende cualquier mecanismo a través del cual se consigue una reducción de la participación del sector público en el aparato productivo, por la frecuencia en que han sido empleados es posible distinguir a grandes rasgos, dos tipos de mecanismos de privatización: i) mecanismos tradicionales entre los cuales se encuentran las diversas formas de ventas y los mecanismos de concesión, y ii) mecanismos no tradicionales vinculados a objetivos específicos de la privatización. Entre los mecanismos no tradicionales se pueden mencionar los diferentes esquemas de distribución de propiedad, la devolución de empresas confiscadas y la capitalización de empresas.

Cualquiera sea la modalidad de privatización seleccionada, el Estado debe procurar respetar los criterios de transparencia y de maximización de los precios de venta, lo que supone una adecuada valoración de las empresas a ser privatizadas.

La experiencia reciente en América Latina sugiere que la maximización de la recaudación fiscal asociada al traspaso de empresas públicas al sector privado requiere un esfuerzo importante en materia de transparencia del proceso de privatización. La incorporación de inversionistas externos en aquellos casos en que el mercado de capitales interno carezca de un desarrollo adecuado que permita financiar la compra de empresas públicas, puede ser un mecanismo eficaz para lograr la maximización del precio de venta.

En el recuadro 2 se resumen en forma simplificada algunos de los mecanismos tradicionalmente utilizados en los procesos de privatización y las ventajas y problemas principales asociados a cada uno de ellos.

d) *Secuencia de las privatizaciones*

Uno de los temas importantes a considerar en un análisis sobre el impacto de las privatizaciones se refiere a la ubicación de éstas en la definición de la secuencia de un proceso amplio de reformas estructurales. La experiencia acumulada en materia de privatización sugiere que la ausencia de un mercado de capitales maduro y consolidado reduce la transparencia del proceso, tiende a concentrar la propiedad y reduce la recaudación fiscal. También la evidencia parece ser concluyente respecto de la necesidad de separar las privatizaciones de los programas de ajuste y estabilización macroeconómica. La existencia de desequilibrios y distorsiones en los indicadores macroeconómicos básicos puede afectar negativamente la evaluación del impacto fiscal de las privatizaciones y adicionalmente, puede reducir el apoyo de la población al proceso. No obstante, la urgencia de privatizar ya sea por razones fiscales, políticas o sociales puede justificar la adopción de una estrategia subóptima.

Por otra parte, la privatización de monopolios naturales requiere un esfuerzo previo en materia de regulación y definición de los criterios básicos de determinación de los precios. Adicionalmente, la existencia de externalidades asociadas a la producción de algunas empresas públicas vinculadas con la provisión de infraestructura y servicios sociales requerirá la implementación de un marco regulatorio que especifique los compromisos de inversión por parte de los potenciales compradores y los mecanismos de subsidio para los consumidores.

## **2. El impacto de las privatizaciones**

La experiencia acumulada en América Latina en los últimos 15 años en materia de privatización señala claramente que la magnitud y la dirección de los efectos asociados a un proceso de traspaso masivo de empresas públicas al sector privado dependen de las condiciones iniciales, de los mecanismos de traspaso utilizados y de las políticas complementarias adoptadas por el Estado en materia de regulación, capacitación y desarrollo productivo.<sup>4</sup>

**Recuadro 2**  
**Mecanismos de privatización**

Mecanismo	Ventajas	Problemas
<p><i>Venta</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Licitación</li> <li>- Venta directa</li> <li>- Bolsa de Valores</li> <li>- Remates</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transparencia y posibilidad de condicionar la venta a requerimientos de inversión y a requisitos vinculados con la capacidad de gestión del comprador.</li> <li>- Rapidez</li> <li>- Rapidez</li> <li>- Limita la concentración de la propiedad y reduce problema agente/principal.</li> <li>- Rapidez</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proceso que toma tiempo y demanda más recursos.</li> <li>- Transparencia</li> <li>- Requiere esperar ciclos económicos favorables.</li> <li>- Requiere mercado de capitales maduro y regulado.</li> </ul>
<p><i>Esquemas de distribución de la propiedad</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Capitalismo popular</li> <li>- Capitalismo laboral</li> <li>- <u>Vouchers</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reducen posibilidad de concentración de la propiedad.</li> <li>- Se argumenta mayor productividad. Sin embargo, la evidencia disponible no sustenta esta hipótesis. Existen otros esquemas más efectivos como participación de salarios en utilidades</li> <li>- Equitativo si beneficia a toda la población.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Si propiedad es muy diluida, problemas de eficiencia en la gestión; posible control de grupos poco representativos.</li> <li>- Si las ventas son en condiciones privilegiadas habrá un costo fiscal y un problema de equidad.</li> <li>- Eficiencia interna y costo fiscal.</li> </ul>
<p><i>Capitalización</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumenta recursos para inversión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Costo fiscal (no hay recaudación de ingresos).</li> </ul>
<p><i>Otros esquemas de participación sector privado</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Concesiones</li> <li>- Gestión por inversión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fuente de recursos para inversión.</li> <li>- Mayores inversiones</li> <li>- Incorporación de tecnología nueva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incentivos para mantener la calidad del servicio.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Entre los argumentos a favor de la privatización se menciona a menudo el impacto positivo que ésta tendría sobre la eficiencia económica y las finanzas públicas. Por otro lado, algunos plantean que la venta de empresas estatales tendría un efecto negativo sobre

la distribución del ingreso. Un proceso de privatización debiera idealmente contribuir a una mayor eficiencia y equidad. No obstante, las circunstancias no siempre permiten contribuir a ambos objetivos de manera simultánea y la forma de llevar a cabo los procesos de privatización frecuentemente plantea un conflicto entre ambos objetivos.

a) *Privatización y eficiencia*

La relación entre privatización y eficiencia apunta a un aspecto central del debate respecto del rol del Estado en el desarrollo económico. La hipótesis fundamental que ha motivado la privatización es que este proceso generaría un aumento en la eficiencia económica. Las principales fuentes de aumento en la eficiencia económica estarían asociadas al mejoramiento en la asignación de los recursos y adicionalmente al aumento de productividad al interior de las empresas como resultado del mejoramiento de la gestión.

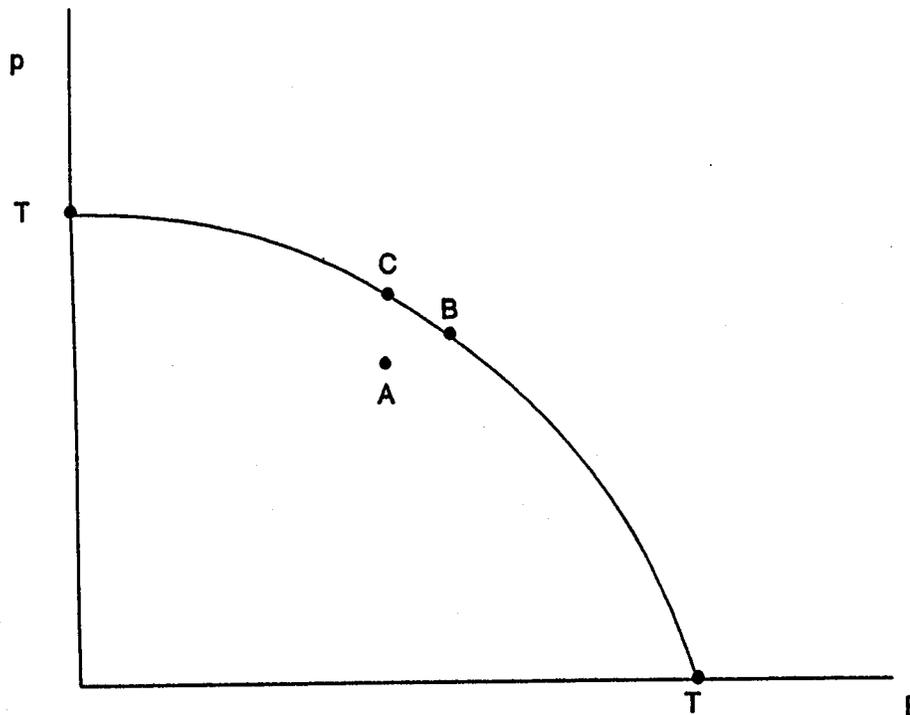
Existen razones que contribuyen a una mayor eficiencia asignativa cuando se privatiza una empresa pública. El mejoramiento en la eficiencia asignativa se deriva, entre otros factores, de la eliminación de distorsiones en los precios de los factores usualmente presentes en la operación de las empresas públicas (salarios más altos debido a la fuerza sindical y costo del crédito subsidiado), así como del cambio en la función objetivo de las empresas que pasan a operar en función de la maximización de utilidades, dejando en muchos casos objetivos sociales como la absorción de empleo que distorsiona la asignación óptima de recursos. Sin embargo, la experiencia acumulada sugiere que el impacto de los procesos de privatización sobre la eficiencia asignativa no está claramente definido, ya que depende fundamentalmente de las características de los mercados y no del sistema de propiedad. Es decir, si el traspaso de empresas públicas no está asociado a una mayor competitividad de los mercados, las ganancias de eficiencia podrían ser nulas y eventualmente el impacto de la privatización sobre la eficiencia podría ser negativo. Por lo tanto, bajo ciertas circunstancias, las privatizaciones exitosas requieren la implementación previa de un sistema de regulación que promueva la competitividad y la eficiencia.

Por otra parte, las ganancias de eficiencia interna como consecuencia de la privatización de empresas públicas pueden estar limitadas por restricciones vinculadas con la capacidad de gestión del empresariado doméstico, con la disponibilidad de financiamiento que permita a los nuevos propietarios incorporar nuevas tecnologías y con la ausencia de derechos de propiedad claramente delimitados. En estos casos es conveniente fomentar la participación de inversionistas extranjeros que sean preferentemente operadores experimentados. Si lo anterior no es posible, puede ser necesario el establecimiento de medidas complementarias como programas de capacitación y programas de financiamiento que permitan hacer efectiva la potencial ganancia de eficiencia productiva vinculada al proceso de privatización. Esto último es particularmente válido en el caso de ventas de empresas a trabajadores en países relativamente más atrasados.

Por último, las ganancias de eficiencia interna derivadas de un proceso de privatización dependen del grado de dispersión de la propiedad. Una excesiva dispersión de la propiedad puede generar problemas de incentivos y gestión provocados por la ausencia de un liderazgo definido.<sup>5</sup>

A modo de ilustración, en el gráfico 1 se muestran en forma simplificada los posibles movimientos en la frontera de producción derivados de la privatización de empresas públicas. En el caso de un bien competitivo, la privatización contribuirá a un movimiento desde un punto A al interior de la frontera de producción, hacia un punto B sobre la curva de transformación TT. Ese movimiento responde a ganancias de eficiencia interna y, dado que se trata de un bien competitivo, la relación de precios sombra permitirá alcanzar el punto de producción óptimo paretiano B. En el caso que se trate de un bien que pasa a ser producido por un monopolio privado, el movimiento será desde A hasta un punto subóptimo, a la izquierda de B, como por ejemplo el punto C, donde si bien se alcanza un punto sobre la frontera de producción, por ganancias en eficiencia interna, esto tiene como contrapartida un deterioro en la eficiencia asignativa. En ese caso, se requerirá la intervención del Estado a través de su función reguladora, con el fin de replicar la solución competitiva.

**Gráfico 1**  
**Privatización y frontera de producción**



Nota: p representa empresa privada  
P representa empresa pública

b) *Privatización y finanzas públicas*

Uno de los argumentos que se ha utilizado frecuentemente en América Latina para justificar las privatizaciones es que a través de la venta de activos de propiedad estatal, los

gobiernos pueden resolver en parte sus problemas de déficit fiscal y adicionalmente, financiar las inversiones de las empresas públicas. Sin embargo, el análisis detallado de las implicaciones de un proceso de privatizaciones sobre el nivel y la estructura de los ingresos y gastos del sector público y la propia evidencia en esta materia, sugieren que el impacto de la privatización sobre las finanzas públicas es incierto.

El efecto sobre las finanzas públicas dependerá del precio de venta y del destino de los recursos. El efecto inmediato de la venta de empresas públicas es positivo, pero su contrapartida puede ser un menor ingreso futuro dependiendo del destino de esos recursos. Si los recursos se destinan a incrementar el gasto corriente, la privatización reduciría el patrimonio y el nivel de recaudación futuro. Si por el contrario, los recursos son asignados a gastos de capital (en inversión física o en las personas) o en reducir pasivos (reducción de deuda externa), el patrimonio del Estado no se verá afectado por el destino de las recaudaciones (Mansoor, 1988). Por otra parte, la evidencia parece señalar que en muchos casos el Estado ha sufrido una pérdida de patrimonio con la venta de empresas públicas, como resultado de haber privilegiado otros objetivos como la velocidad del proceso de privatización, lo que incidió en que el valor de venta de las empresas privatizadas fuera inferior a su valor real.

En resumen, el impacto sobre las finanzas públicas dependerá de las características del proceso de venta y del destino de los recursos generados por el proceso de privatización.

c) *Privatizaciones y equidad*

Las condiciones iniciales que determinan el impacto de las privatizaciones sobre la equidad y la distribución del ingreso están determinadas por las características de los bienes y servicios producidos por las empresas privatizadas, la política de subsidio prevalecientes, los objetivos de las empresas públicas y el grado de desarrollo de los mercados financieros.

Los principales mecanismos a través de los cuales un proceso de privatización puede afectar negativamente la distribución del ingreso se relacionan con:

- La existencia de precios subsidiados en servicios que son consumidos mayoritariamente por los grupos de ingresos bajos y la eliminación de dicho subsidio como consecuencia del traspaso de propiedad.

- La incorporación explícita del objetivo de absorción de empleo en la función objetivo de la empresa pública. En ese caso, es probable que la privatización deteriore la distribución del ingreso si el desempleo generado como consecuencia de la venta de la empresa pública al sector privado está concentrado en trabajadores de baja calificación.

- La presencia de mercados financieros poco desarrollados y de restricciones de financiamiento que afectan a grupos específicos de la población, lo que favorece la concentración de la propiedad. Un mercado de capitales poco desarrollado favorece la concentración de la propiedad a favor de quienes ya poseen un patrimonio que les permite adquirir nuevas empresas.

- La ausencia de un sistema regulatorio efectivo que garantice el traspaso de las ganancias de eficiencia a los consumidores finales, como resultado de la privatización. La evolución de las tarifas de servicios de utilidad pública indica que las ganancias de productividad derivadas de la privatización no siempre se han reflejado en reducciones proporcionales en el precio pagado por los consumidores finales.

Finalmente, un aspecto central del impacto de las privatizaciones sobre la equidad, está asociado al destino de los recursos recaudados. Las privatizaciones permiten al Estado obtener fondos que pueden ser utilizados para financiar programas con carácter de inversión social y por esta vía mejorar la distribución del ingreso.

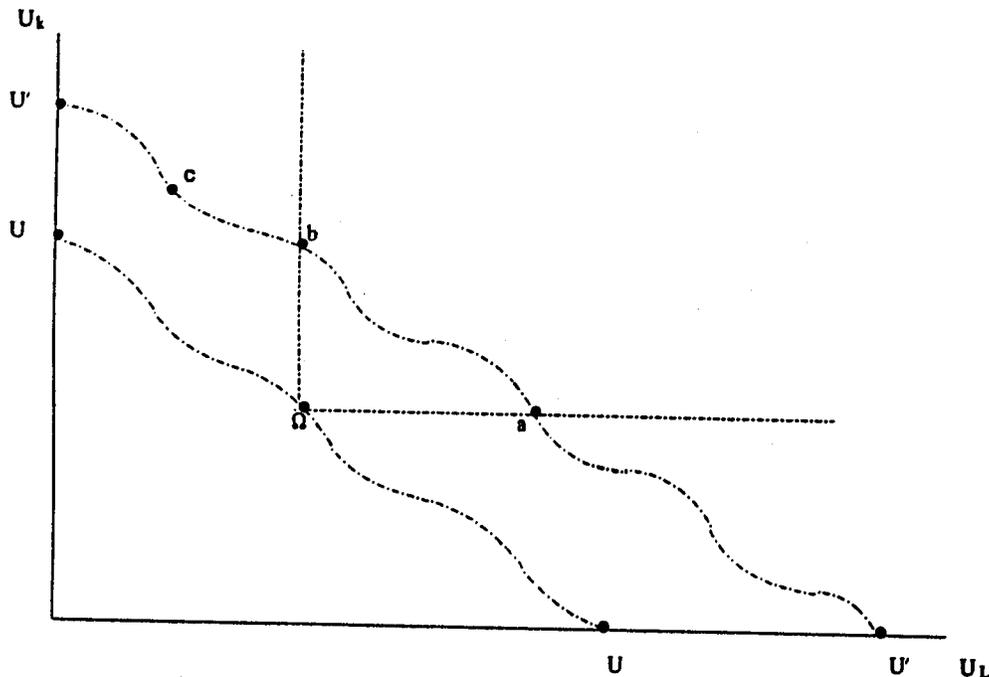
La experiencia en materia de asignación de los fondos recaudados por concepto de privatización indica que las consideraciones de equidad no han representado la motivación central que ha impulsado los procesos de privatización en América Latina. A menudo se argumenta que bajo una estrategia que privilegia el destino de los fondos provenientes de la venta de empresas públicas en actividades que no representan retornos futuros directos para el fisco, como es el gasto social, el patrimonio del Estado se vería reducido. Sin embargo, el eventual aumento futuro de productividad de las personas, gracias al mayor gasto social, tendría un impacto positivo indirecto sobre las finanzas públicas a través de una mayor recaudación tributaria.

Por otra parte, los costos asociados a la transición pueden ser reducidos a través de programas focalizados destinados a compensar la pérdida de empleo, los cuales podrían ser financiados a través de las recaudaciones generadas de la venta de empresas públicas. En general, el éxito de un proceso de privatización depende en gran medida del destino de los recursos. Los ingresos provenientes de la privatización deberían destinarse a contrarrestar los efectos redistributivos no deseados y a financiar programas sociales y aquellas actividades en que el Estado tiene un rol importante por la presencia de externalidades, como por ejemplo, infraestructura, salud y educación.

En otras palabras, si se distinguen dos grupos en la población, los compradores de empresas públicas ( $k$ ) y el resto,<sup>6</sup> como resultado de un proceso de venta de empresas públicas se esperarían ganancias derivadas de una mayor eficiencia, lo que implicaría un desplazamiento de la curva de utilidad  $UU$  hacia  $U'U'$ , como lo muestra el gráfico 2. La distribución final de las ganancias dependerá de los factores arriba mencionados, vale decir, del precio de venta, del uso de los recursos recaudados, de los costos asociados a la transición y de la existencia de un marco regulatorio efectivo. Este proceso puede dar origen a alguno de los siguientes resultados:

- i) ambos grupos son ganadores (intervalo  $ab$ )
- ii) un grupo pierde en forma neta (algún punto a la izquierda de  $b$  sobre  $U'U'$ , como por ejemplo, el punto  $c$ ).<sup>7</sup>

**Gráfico 2**  
**Privatización y frontera de utilidad**



La alternativa ii) puede representar por ejemplo, una situación en la cual, como resultado de la privatización de una empresa, existen despidos masivos sin programas de reconversión, el precio de venta es muy bajo y/o una situación en que debido a la ausencia de regulación, las tarifas del servicio o bien experimentan incrementos significativos.

En resumen, desde el punto de vista del impacto de los procesos de privatización sobre la eficiencia, la equidad y las finanzas públicas, el diseño eficiente de los programas de privatización debiera enfatizar los aspectos vinculados con el destino de los recursos provenientes de la venta de empresas públicas y el establecimiento de un marco regulatorio eficaz que garantice la transparencia, la competitividad y el traspaso de las eventuales ganancias de eficiencia hacia toda la población. Sin embargo, considerando las dificultades asociadas al proceso de regulación, es importante poner énfasis en la promoción de la competencia en forma previa al traspaso de la empresa al sector privado.

### 3. Elementos para el análisis del impacto de los procesos de privatización de los monopolios naturales

Uno de los aspectos más controvertidos en relación a las experiencias de privatización en América Latina se refiere a la privatización de los servicios de utilidad pública.

Los servicios de utilidad pública se caracterizan por combinar actividades naturalmente monopolísticas, como son las redes de transmisión, y actividades

potencialmente competitivas, como por ejemplo ocurre en los segmentos de generación y distribución de energía eléctrica. Para que las actividades potencialmente competitivas se conviertan en actividades efectivamente competitivas, el acceso a las actividades naturalmente monopólicas es un ingrediente esencial.

Cuando el proceso productivo se caracteriza por la presencia de una estructura de mercado monopólica, la acción desregulada del mercado da origen a niveles de producción subóptimos y tarifas o precios excesivos (superiores a los costos marginales de producción), lo que plantea a la autoridad el desafío de garantizar niveles de producción óptimo y precios que reflejen los costos de producción. Estas distorsiones suelen ser superiores en países pequeños y particularmente en aquellos con menor nivel de desarrollo, en la medida que el tamaño del mercado es inferior al tamaño de planta mínimo eficiente.

Las alternativas disponibles para sectores naturalmente monopólicos son básicamente la producción pública o la producción privada bajo un esquema de regulación que limite el poder monopólico y salvaguarde el interés de los consumidores. La elección entre ambas alternativas dependerá de la capacidad del Estado de asegurar una gestión eficiente, así como de la capacidad del Estado de promover la competencia a través de un marco regulatorio eficiente que limite el poder monopólico del productor privado. Los beneficios derivados de la privatización en términos de aumento de eficiencia pueden desaparecer si los monopolios estatales son reemplazados por monopolios privados sin una adecuada regulación. Asimismo, en la decisión de regular un sector poco competitivo se hace imprescindible incorporar los costos de regular en los que el Estado debe incurrir.<sup>8</sup>

En este contexto, la evaluación del impacto asociado a la privatización de monopolios naturales debe incorporar tanto los aumentos de eficiencia que resultan del traspaso de propiedad, como los costos que conlleva la administración de un sistema regulatorio.

En síntesis, el dilema en los casos de monopolio natural es mantener la propiedad pública en cuyo caso el Estado debe mejorar la eficiencia en la gestión, lo que implica desviar recursos para inversión hacia el sector, o bien traspasar la propiedad al sector privado, en cuyo caso el Estado debe asumir un rol regulador que salvaguarde los intereses de los consumidores lo que implica, entre otras cosas, asumir los costos de invertir en organismos reguladores. Esta decisión resulta aun más compleja cuando se trata de países en desarrollo y pequeños, puesto que como se mencionó anteriormente, las distorsiones derivadas de las fallas de mercado tienden a acentuarse en estos casos<sup>9</sup> y también los costos asociados a la regulación son mayores que en los países más desarrollados. En efecto, el costo de oportunidad del escaso capital humano dedicado a la regulación es mayor, así como lo es la posibilidad de añadir nuevas distorsiones a través de la intervención del regulador<sup>10</sup>. Un argumento que se adiciona a la necesidad de regular, particularmente en países en desarrollo dice relación con el aspecto distributivo. En países con una escasa cobertura de servicios, la acción regulatoria debiera incorporar objetivos de inversión que permitan una expansión de la cobertura de los servicios. Por otra parte, cualquier acción reguladora sobre las tarifas, no será neutral en términos distributivos.

a) *¿Qué regular?*

Los aspectos que la autoridad debe regular son básicamente las tarifas, la calidad de los servicios y su cobertura. A lo anterior se debe añadir un aspecto que ha ido adquiriendo recientemente una importancia creciente y que se refiere al impacto ambiental de la operación de las firmas. Para regular los aspectos anteriores, se hace necesario contar con un marco legal y una estructura institucional que le otorgue al organismo regulador todas las atribuciones que requiere el funcionamiento eficiente de la actividad fiscalizadora.

Por otra parte, la experiencia internacional sugiere que el impacto de las regulaciones depende crucialmente de los sectores involucrados. En un estudio de desregulación realizado en Estados Unidos, se constató que la eliminación de regulaciones en distintos sectores generó una ganancia de eficiencia de alrededor del 8% del PIB. Por otra parte, la experiencia en América Latina indica que el impacto de las privatizaciones depende en una medida importante de la existencia de un marco regulatorio eficiente. En particular, la existencia de externalidades y condiciones de monopolio natural en algunos sectores sugiere que la solución privada sin intervención por parte de la autoridad es subóptima. En estos casos, regulaciones específicas que promuevan la competencia o que permitan replicar la solución competitiva, manteniendo una estructura organizacional monopólica, pueden tener un efecto positivo sobre el bienestar social.

b) *¿Cómo regular?*

La experiencia de América Latina muestra que no hay recetas generales en materia de sistemas regulatorios y que cada país y segmento económico tiene sus propias especificidades debiendo el tema regulatorio ser abordado en forma flexible. Sin embargo, en general, a parte del objetivo de eficiencia, el sistema regulatorio que se establezca debe ser consistente con el incentivo a la creación de nuevos productos, con la ampliación de cobertura de los servicios particularmente hacia las zonas, sectores y grupos de población menos atendidos y con el mejoramiento en la calidad de los bienes y servicios.

En el ámbito de la regulación de monopolios naturales la decisión del mecanismo de regulación a seleccionar, involucra una tarea central de parte del regulador y de las autoridades económicas en la medida que distintos mecanismos pueden dar origen a diferentes efectos sobre las políticas de inversiones de los entes regulados o pueden tener distintas implicaciones respecto del costo de regulación asociado a la dificultad de acceder a información. En el ámbito de la política tarifaria existen básicamente cuatro esquemas tarifarios que pueden ser utilizados: i) Regulación por tasa de retorno (USA), ii) Regulación por índice de precios (UK), iii) Ajuste de precios de acuerdo a empresa eficiente (Chile) y iv) Licitación periódica del derecho a proveer el bien o el servicio monopólico. Cada uno de ellos posee ventajas y dificultades, algunas de las cuales se resumen en el recuadro 3.

**Recuadro 3**  
**Impacto de los esquemas de regulación tarifaria**

Esquemas de regulación de tarifas	Problemas	Ventajas
<i>Por tasa de retorno</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No crea incentivos para reducir costos.</li> <li>- Induce sobreexpansión del capital.</li> <li>- Desincentiva a la empresa a introducir tecnologías de punta que reduzcan los costos en el mediano plazo.</li> <li>- Requiere un elevado presupuesto.</li> </ul>	
<i>Por índice de precios ó RPI-X (Índice de Precios menos factor de eficiencia X)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Riesgos de manejo político debido a negociación periódica de X.</li> <li>- Dificultad para establecer un marco regulatorio claro (dificultad conceptual y metodológica para definir X) genera la posibilidad de comportamiento oportunista.</li> <li>- Incentiva comportamiento rent-seeking. Como resultado de contratos incompletos existe espacio para discreción tanto para el ente regulador como para la empresa.</li> <li>- Requiere elevado presupuesto para hacer frente a disputas judiciales.</li> <li>- No hay incentivos a reducir costos justo antes del período de revisión de tarifas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impone los incentivos adecuados para reducir estructura de costos.</li> </ul>
<i>Ajuste de precios de acuerdo a modelo de empresa eficiente</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dificultad para obtener información sobre la estructura de costos de empresa eficiente.</li> <li>- Este esquema puede llevar a ajustar más fuertemente las tarifas, lo que afecta más significativamente el valor presente de las utilidades futuras, por lo que es más conflictivo que RPI-X, y disminuye aún más los incentivos para reducir costos antes de la revisión de tarifas.</li> </ul>	
<i>Licitación periódica del derecho a proveer el bien o servicio monopólico</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La mayor dificultad es cuando existe un alto componente de costos hundidos (costos fijos no recuperables para otra actividad) que no se recupera durante el período de concesión.</li> <li>- No resuelve el riesgo de colusión entre los potenciales oferentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No posee los efectos adversos que generan los anteriores esquemas.</li> <li>- Reduce el ámbito de discrecionalidad.</li> </ul>

Fuente: Bitrán y Saavedra (1994).

c) *¿Cuáles son los problemas que plantea la regulación?*

La implementación de la función reguladora por parte del Estado implica un esfuerzo importante de reforma institucional, en la medida que se hace necesario adecuar o, en algunos casos, crear las instituciones necesarias para desempeñar en forma eficaz las numerosas funciones que le corresponde al ente regulador, tales como la coordinación, fiscalización y prospección de la industria. Esta reforma es muy demandante de recursos humanos y financieros, así como de tiempo, y por lo mismo suele ser poco atractiva para los gobiernos quienes usualmente están empeñados en alcanzar resultados de más corto plazo. Paradójicamente, la ausencia de instituciones que parece ser una debilidad en países menos desarrollados, puede representar en estos casos un menor esfuerzo que en países que deben reformar las instituciones ya existentes, las que suelen ser más resistentes a los cambios.

Por otra parte, los problemas específicos que enfrenta la aplicación de un esquema de regulación de los monopolios naturales son también, por naturaleza, de un nivel de complejidad importante. Entre los principales problemas se pueden mencionar:<sup>11</sup>

- Baja capacidad de los organismos reguladores y riesgo de captura

Se requiere de un desarrollo institucional sofisticado que normalmente no está presente en los países en desarrollo. Un problema serio es la carencia de recursos humanos especializados, los que usualmente se encuentran en el sector privado. Por ello se plantea la necesidad de ofrecer remuneraciones comparables a aquellas del sector privado. Otro problema es la influencia o presiones políticas o de grupos de interés que inhiben el ejercicio regulador. Para ello es necesario fortalecer las entidades regulatorias y otorgarles autonomía en su tarea.

- Ambigüedad de los marcos regulatorios

La ambigüedad de los marcos regulatorios genera incertidumbre acerca de los derechos de propiedad que se están adquiriendo. Como consecuencia pueden aparecer problemas de selección adversa (se atraen empresarios con mayor disposición a tomar riesgo), inversión subóptima en el sector y comportamiento de "rent seeking" (se hace atractiva la búsqueda de influencias sobre los entes reguladores).

- Problemas de incentivos a la inversión

En general, para el fomento de la inversión privada es indispensable establecer condiciones que contribuyan a crear un ambiente empresarial que genere la confianza por parte de los entes regulados en cuanto al respeto de las reglas del juego impuestas por la autoridad económica.

- **Asimetrías de información**

Uno de los principales problemas que plantea el diseño e implementación de un sistema de regulación, se relaciona con la existencia de asimetrías de información entre la firma y el ente regulador. La firma típicamente está mejor informada que el regulador respecto de las condiciones de demanda que enfrenta y de los costos de producción, y esto, naturalmente afecta la efectividad de los mecanismos tradicionales de regulación.

Cuando la firma no posee mejor información que el ente regulador, el problema del monopolio puede ser resuelto incentivando o eventualmente forzando a la firma a producir el nivel de producción considerado socialmente óptimo. Sin embargo, en la práctica, la firma tiene mayor información que el ente regulador y aquí el problema es más complejo y se requiere diseñar esquemas regulatorios que estimulen a la firma a revelar información privada, con el objeto de que esta superioridad de información sea utilizada para el beneficio general y no para incrementar las rentas monopólicas.

El enfrentamiento de los problemas mencionados demanda una gran cantidad de recursos financieros y humanos que deben permitir generar un cuerpo regulatorio independiente, autónomo, muy bien remunerado y técnicamente muy preparado.

En resumen, se hace necesario tomar en cuenta las imperfecciones del Estado como ente regulador, y de ese modo, evaluar si las fallas del mercado superan a las imperfecciones generadas por la función reguladora estatal. En otras palabras, es necesario evaluar si el esfuerzo regulador se justifica en términos del grado de imperfección del mercado y de los costos de la regulación.

Por los motivos anteriores, en el debate sobre regulación se ha venido en forma creciente generando un consenso respecto de la conveniencia de reducir, en la medida que ello sea posible, la regulación por parte del Estado y fomentar los mecanismos de promoción de la competencia. Las privatizaciones ofrecen una oportunidad importante para establecer condiciones que favorezcan la competencia en la medida que sea posible modificar las estructuras de mercado en forma previa al proceso de venta, como por ejemplo se ha venido haciendo en la mayoría de los países con la privatización del sector eléctrico, en que se han separado y descentralizado los segmentos de generación y distribución, en donde puede operar la competencia, mientras que se ha mantenido en poder estatal la actividad de transmisión que posee características de monopolio natural.

El efecto de las regulaciones también depende de la forma que asume la implementación de los procesos dirigidos a regular determinados sectores.

Un primer desafío que enfrenta el proceso de regulación en la región es la reforma institucional y de la institucionalidad, cuyo contenido está asociado a:

i) La revisión y eliminación o modificación de reglamentaciones obsoletas, redundantes o contraproducentes que atenten contra la productividad o competitividad. Por

ejemplo, aun existe una gran cantidad de requisitos y reglamentos que retardan y complican innecesariamente la concreción de las inversiones (Valdés, 1994).

ii) El fortalecimiento de la capacidad reguladora. Los organismos regulatorios deben ser independientes, autónomos del aparato de gobierno y dotados de equipos técnicos con capacidad prospectiva respecto del desarrollo futuro de la industria regulada. Lo anterior demanda una gran cantidad de recursos que permita mantener remuneraciones competitivas y recursos humanos a prueba de la captura del regulador.

iii) Por último, las normas que componen el marco regulatorio deben ser transparentes, estables y suficientemente flexibles de modo de adelantarse a los cambios en el entorno económico-institucional. En particular, en aquellos sectores en donde existe una fuerte propensión a la innovación tecnológica, la regulación debe ser suficientemente flexible para anticiparse a los cambios en las características de los productos y en las condiciones de competencia de los mercados.

### **III. ANALISIS COMPARATIVO DE LAS EXPERIENCIAS DE PRIVATIZACION EN BOLIVIA Y NICARAGUA**

Tras más de una década de aplicación de programas masivos de privatización, se ha desarrollado una extensa literatura de estudios comparativos sobre el tema. Sin embargo, éstos han tendido a concentrarse en el examen de las experiencias de países relativamente más desarrollados en la región. Del análisis comparativo de esas experiencias de privatización se derivan al menos dos lecciones generales. La primera es que la forma en la cual se implementan los procesos de privatización es un determinante clave del impacto de las privatizaciones sobre la eficiencia, equidad y finanzas públicas y la segunda, que cuando se trata de privatizaciones que afectan a sectores con características monopólicas, los aspectos de regulación pasan a ser también determinantes claves del impacto de las privatizaciones sobre la eficiencia y la equidad.

En este capítulo se realiza un análisis comparativo de las experiencias de privatización de Bolivia y Nicaragua, con el objeto de contribuir a ampliar el conocimiento respecto de las restricciones que enfrentan los procesos de privatización en los países menos desarrollados. A pesar de compartir características similares en términos de sus niveles de desarrollo económico y social, los mecanismos utilizados y la estrategia de privatización implementada en cada país presentan diferencias marcadas que permiten extraer lecciones importantes para el diseño de los programas de privatización en países menos desarrollados.

Esta sección se organiza de acuerdo al siguiente esquema. En la primera parte se revisa brevemente el contexto económico y social en que se enmarcaron los programas de privatización en Bolivia y Nicaragua. Posteriormente, se analizan las características del proceso de privatización propiamente tal, en términos de las motivaciones y estrategias adoptadas en cada caso. Finalmente, se presenta una evaluación de los procesos de privatización implementados en ambos países.

#### **1. El contexto de las privatizaciones**

Como se observa en el cuadro 1, que resume información básica para un grupo de países con experiencia avanzada en materia de privatización, Bolivia y Nicaragua constituyen casos de países pequeños, con una población de 7.2 y 4.1 millones de habitantes respectivamente, la que en una proporción muy importante vive en condición de pobreza, siendo esta situación más dramática en las zonas rurales. La grave situación de pobreza sostenida se atribuye en gran medida al importante grado de vulnerabilidad política e inestabilidad social que ha afectado a ambos países durante las últimas décadas. Bolivia por ejemplo, posee un

abundante historial de golpes de Estado, varios de los cuales se sucedieron a partir de la Revolución Social de 1952 y no es sino hasta la década del ochenta que el régimen democrático comienza a consolidarse. Nicaragua, por su parte, es más conocida por la inusualmente larga dictadura de la familia Somoza a la que fue sometida su población durante más de cuatro décadas, así como por el período de convulsión social originado por la guerra civil desencadenada después del derrocamiento de Somoza. Tal como lo señalan las autoridades nicaragüenses, en el año 1990 con la elección de la Presidenta Violeta Barrios de Chamorro se dio inicio a una triple transición desde la guerra a la paz, desde un sistema autoritario a uno democrático y desde una economía centralizada a una economía de libre mercado. Se trata entonces, en ambos casos, de democracias recientes y sometidas a importantes reformas estructurales que no han sido plenamente consolidadas.

En relación al contexto económico en el que se enmarcaron los procesos de privatización, se pueden observar diversas similitudes, así como importantes diferencias entre ambos países:

a) *Nivel relativo de desarrollo*

En el contexto latinoamericano, Bolivia y Nicaragua pertenecen al grupo de países que exhiben los menores niveles de ingreso per cápita con un monto en 1992 significativamente inferior al promedio de la región (US\$ 628 y US\$ 610 respectivamente, comparado con el promedio regional de US\$ 1 630). Junto con ser países con un nivel de desarrollo bajo destacan también por el importante deterioro experimentado por el PIB per cápita durante los ochenta. En efecto, como se observa en el cuadro 1, Nicaragua es el país que sufrió el más fuerte retroceso en el ingreso per cápita con una reducción del 34% en 1990 en relación al nivel de 1980.

b) *Dependencia externa*

Ambos países se han caracterizado por ser importantes receptores de flujos de recursos externos en la forma de endeudamiento y de ayuda externa, los que han sido empleados prioritariamente para apoyar la balanza de pagos y financiar el déficit fiscal. El grado de dependencia externa ha sido sustancial, particularmente en el caso de Nicaragua que ha exhibido niveles extraordinariamente elevados de la relación deuda/PIB durante los ochenta, alcanzando en 1992 un valor de 6, solamente superado por Israel. Del mismo modo, la deuda externa de Bolivia ha fluctuado en niveles similares a su producto interno bruto (en 1987 la relación deuda/PIB alcanzó a 1.4). En gran medida, esta situación ha sido el resultado del escaso desarrollo del mercado de capitales doméstico y le ha significado a ambos países un control e interferencia muy significativa por parte de los organismos multilaterales en sus decisiones de política económica.

c) *Nivel de acumulación de capital físico y humano*

La evolución de la acumulación del capital físico y humano constituye en ambos países una restricción crucial para la recuperación de la senda de crecimiento. Ambos países se caracterizan por un escaso nivel de acumulación de capital.<sup>12</sup>

Nicaragua experimentó un proceso de descapitalización durante los ochenta, como resultado de las destrucciones ocasionadas por la guerra e inversiones estatales poco acertadas, entre otros factores. Bolivia, por su parte, también se ha caracterizado por un marcado proceso de descapitalización. Entre 1985 y 1990, la acumulación neta de capital en términos reales fue negativa y a pesar que la inversión ha comenzado a recuperarse en los últimos años, no ha logrado contrarrestar la caída experimentada a mediados de los ochenta. Mientras el desempeño de la inversión pública en Bolivia puede considerarse normal, teniendo como referencia a América Latina, el problema fundamental ha sido la atracción de capital privado, la que ha sido sustancialmente más modesta que el promedio del resto de América Latina y otras regiones.

A las restricciones de capital físico anteriormente mencionadas, se suma el hecho que ambos países han experimentado un deterioro en su capital humano como resultado de la crisis económica, social y política de la primera mitad de la década del ochenta y a las políticas de ajuste implementadas en los ochenta en el caso de Bolivia y por la situación de conflicto armado en el caso de Nicaragua.

En efecto, en el caso de Bolivia, la crisis de la primera mitad de los ochenta tuvo como consecuencia sustanciales reducciones del producto, empleo e inversión pública incrementándose la informalidad de la economía. Por otra parte, a partir de 1985 se implementó un drástico ajuste fiscal destinado a eliminar el déficit fiscal que en ese período alcanzaba a un 27% del PIB. Esa política, a pesar de la introducción de políticas sociales compensatorias como los fondos de inversión social, implicó recortes sustanciales del gasto público, afectando seriamente el financiamiento de los programas sociales, particularmente en educación y salud (Cominetti y Di Gropello, 1994). Considerando que Bolivia es uno de los países con indicadores más desfavorables en términos de educación y salud, la reducción del gasto en esas áreas acentuó los problemas asociados a los bajos niveles de productividad de la mano de obra en Bolivia.

En el caso de Nicaragua, el deterioro del capital humano se relaciona en gran medida con la fuga de profesionales e intelectuales registrada durante los ochenta como resultado de la guerra civil, así como con el deterioro del sistema educativo y de salud durante el mismo período asociado al recorte de gastos en estos sectores para financiar los gastos en defensa.

#### d) *Inestabilidad macroeconómica*

A las características anteriores se debe agregar la similitud de ambos países respecto de la evolución macroeconómica. En ambos casos, profundos desequilibrios económicos dieron origen a drásticos ajustes estructurales durante los ochenta en Bolivia y a comienzos de los noventa en Nicaragua. Como consecuencia de un desequilibrio fiscal sin precedentes (27% en Bolivia en 1985 y 26% del PIB en Nicaragua en el año 1988), la inestabilidad de precios alcanzó grados extraordinariamente importantes reflejados en una hiperinflación de 24 000% en Bolivia en 1985 y de 33 000% en Nicaragua en el año 1988. Esta situación fue en un breve plazo controlada en Bolivia como consecuencia de la aplicación de un drástico plan de ajuste, mientras que en Nicaragua, el esfuerzo de ajuste fiscal emprendido

a fines de los ochenta por la administración sandinista fue abandonado en 1990, lo que implicó para la nueva administración, heredar una situación de inflación generalizada que solo pudo ser controlada después de dos años y como resultado de un nuevo programa de ajuste.

Junto con las medidas de estabilización, ambos países adoptaron un conjunto de reformas estructurales destinadas a mejorar la asignación de recursos y a establecer las bases para un desarrollo sostenido: desregulación, liberalización y la redefinición de los roles de los agentes públicos y privados. En el caso boliviano este nuevo programa implementado por decreto en agosto de 1985 se conoció como la Nueva Política Económica (NPE), mientras que en Nicaragua un plan similar fue implementado en el curso del primer año de la administración democrática (1991).

El éxito de las medidas de estabilización obedeció en ambos casos al hecho que pudieron descansar en el flujo de recursos externos, que han apoyado la nueva orientación del modelo económico adoptado. Sin embargo, en ninguno de los dos países la estabilidad ha mostrado ser un factor suficiente para la recuperación de la senda de crecimiento, incidiendo en gran medida la insuficiencia de ahorro interno, restricciones de capital físico (particularmente de infraestructura) y humano, así como el ambiente poco propicio para atraer nuevas inversiones. La tasa de crecimiento promedio de los años siguientes al plan de ajuste ha sido en promedio de solamente 2.7% en Bolivia y negativa en Nicaragua (véase el cuadro 2).

Ahora bien, en relación al contexto macroeconómico de las privatizaciones cabe señalar que ésta es una de las diferencias más importantes entre ambos países puesto que mientras Bolivia llevaba varios años de estabilidad al momento de iniciar el programa de privatización, en Nicaragua el proceso de privatización formó parte del programa de ajuste y estabilización.

e) *Participación del sector público en la producción*

La participación directa del Estado en el aparato productivo en ambos países es de reciente data y tiene como antecedente un acontecimiento social traumático. En el caso de Bolivia el proceso de estatización del aparato productivo tiene como origen la Revolución Social iniciada en el año 1952 y en el caso de Nicaragua, el derrocamiento de la dictadura de la familia Somoza en 1979, quien se estima concentraba personalmente una gran proporción de la propiedad. Es a partir de estos dos acontecimientos que el Estado pasa a desempeñar un rol dominante en el aparato productivo llegando en algunos sectores, como se observa en el cuadro 3, a participar en el 100% de la producción sectorial.

Cabe destacar la importancia del sector público en el proceso productivo en Nicaragua, que de una participación mínima que cubría solamente el área de servicios de utilidad pública, en tan solo una década llegó a representar, a través de confiscaciones legales e ilegales y la creación de empresas públicas, en una cifra superior al 70% en el PIB,<sup>13</sup> convirtiéndose posiblemente en el caso de mayor grado de intervención estatal en América Latina después de Cuba. Un grupo importante de 340<sup>14</sup> empresas pertenecientes

a 22 corporaciones y 11 empresas que no pertenecían a ninguna corporación fueron agrupadas bajo CORNAP (Corporaciones Nacionales del Sector Público). Se trata de empresas que durante la década del ochenta operaban bajo la dependencia de diversos ministerios y que presentaban en su mayoría una situación de deterioro: parque de producción obsoleto, sobredotación de personal, baja producción, escasa productividad, elevado endeudamiento (en abril de 1990 el nivel de endeudamiento de las 351 empresas agrupadas bajo CORNAP era equivalente al 24.3% del PIB), registros contables no confiables y en algunos casos inexistentes. El proceso de estatización desarrollado durante los ochenta representó un elevado costo en términos financieros por la aplicación de subsidios y créditos de difícil recuperación y la politización del proceso productivo (CORNAP, 1994).

En el caso boliviano, el crecimiento del sector público se reflejó en un aumento significativo de la participación de las empresas públicas en el PIB, alcanzando en 1982 un 21% del PIB. Sin embargo, en este país se produjo una reducción paulatina de la participación del sector público en la producción como resultado del ajuste inducido por la caída del precio internacional del estaño, principal producto de exportación, llegando la producción estatal a representar en 1990 solamente el 12% del PIB.

En Bolivia, en forma similar, las empresas del sector público se caracterizaron por su ineficiencia, obsolescencia de equipos y por el uso de criterios políticos en su administración lo que provocó, entre otros fenómenos, una sobredotación de personal y la realización de inversiones innecesarias (Requena, 1996).

Como resultado del colapso sistémico acontecido a fines de los noventa en Nicaragua y de la incapacidad de mantener un crecimiento sostenido que el modelo de desarrollo había mostrado en Bolivia, el Estado en ambos países pasó a retirarse del aparato productivo. La privatización de las empresas públicas formó parte, en forma explícita (Nicaragua) o implícita (Bolivia) del conjunto de reformas estructurales implementadas de manera simultánea al programa de estabilización. Sin embargo, la experiencia de ambos países ha diferido en cuanto a las motivaciones y su secuencia. Mientras en Nicaragua el proceso de privatización ocurrió en forma simultánea al proceso de estabilización y ajuste estructural, en el caso boliviano, la privatización no formó parte del paquete de medidas adoptadas en el marco de la Nueva Política Económica en forma explícita, y no fue sino hasta seis años después, en 1992, que ese proceso fue implementado en un contexto de estabilidad económica (véase el cuadro 2).

En síntesis, la gran diferencia de contexto de las privatizaciones entre Bolivia y Nicaragua es que en este último país el programa de privatización se inicia en un contexto de inestabilidad económica, política y social, donde las prioridades constituyen la pacificación social y la estabilidad macroeconómica. Se buscaba establecer las condiciones básicas para atraer el capital privado y restablecer los mecanismos de mercado. Contrariamente, las privatizaciones en el caso de Bolivia se iniciaron en un contexto de estabilidad macroeconómica, aunque con una gran dificultad para atraer el capital privado y una vulnerabilidad potencial en lo social. El elemento común entre ambos países es el

alto riesgo-país derivado de la ausencia de derechos de propiedad claramente definidos y respetados, que limitaban significativamente la atracción de capitales privados.

## 2. La experiencia de privatización

En esta sección se presenta un panorama general de las experiencias de privatización en Bolivia y Nicaragua, en términos de sus motivaciones, las estrategias adoptadas y los resultados obtenidos. Sin embargo, previamente es importante precisar que tanto en Nicaragua como en Bolivia se distinguen dos fases de privatización y aclarar a qué proceso se hará referencia en el desarrollo posterior del trabajo.

En el caso de Nicaragua se reconoce una primera fase de privatización que tuvo lugar inmediatamente después de la derrota electoral de los sandinistas en febrero de 1990 y antes del traspaso del poder en abril de ese mismo año. En esta etapa, el gobierno sandinista llevó a cabo un proceso acelerado de venta, a precios subsidiados, de propiedades (tierras y activos muebles e inmuebles) cuyo origen en gran parte había sido la confiscación legítima (activos de la familia Somoza) e ilegítima (otras confiscaciones), beneficiando a militantes y miembros afines de ese partido (De Franco, 1996). Ese proceso, más conocido como "La Piñata", dio origen a un serio problema de propiedad que sigue siendo considerado en la actualidad uno de los principales factores que limitan el proceso de desarrollo de Nicaragua y que se refleja en la debilidad y ambigüedad de los derechos de propiedad. El reclamo de las propiedades distribuidas en ese período, por parte de sus antiguos dueños, continúa siendo un problema no resuelto que sigue provocando la resistencia de los inversionistas a comprometer sus capitales en el país.<sup>15</sup> El problema de legalización de las propiedades sigue siendo un tema pendiente en la agenda del gobierno de Nicaragua.

La segunda fase de privatizaciones en Nicaragua se inició en 1991 en el marco de un drástico plan de estabilización y ajuste estructural y en un complejo contexto político. Esta fase corresponde al traspaso de 351 empresas públicas adscritas a las Corporaciones Nacionales del Sector Público (CORNAP) y es esta fase la que constituye el foco central de la investigación.

En el caso de Bolivia también se distinguen dos fases en el proceso de privatización. La primera etapa tuvo lugar en el año 1992/1993 y si bien se trató de un proceso que involucró a un número reducido de empresas públicas (24 empresas cuya venta representó solamente alrededor del 1% del PIB), representó un cambio radical y una señal del nuevo rol del Estado. Este proceso respondió en gran medida a las presiones que los organismos multilaterales ejercían sobre la administración de Paz Zamora al no evidenciar una intención de avanzar en forma decidida hacia el proceso de reducción del aparato estatal en la forma en que venía ocurriendo en el resto de América Latina. Asimismo, el proceso sirvió para el establecimiento de un marco legal que sirvió de base para el proceso de privatización que se está llevando a cabo en la actualidad con las empresas pertenecientes a las Corporaciones Regionales de Desarrollo. Este proceso fue apoyado financieramente por diversos organismos multilaterales y se caracterizó por ser un proceso que liberaba completamente

a los nuevos propietarios de compromisos laborales con los antiguos trabajadores. Esto se implementó a través del pago de los beneficios sociales que les correspondía a los trabajadores y bonificaciones adicionales financiadas por el Banco Mundial.

El proceso de privatización llevado a cabo en 1992 enfrentó diversos problemas, y por otra parte, fue objeto de diversas críticas. Entre los primeros cabe señalar la demora en su implementación por la falta de decisión política para ejecutar la privatización y la falta de oportunidad de la implementación del proceso (penúltimo año del gobierno), lo que llevó a la administración de turno a tratar de minimizar los potenciales conflictos sociales que tal proceso podía generar.

La segunda fase de privatización y a la cual se hará referencia de ahora en adelante consiste en el proceso de capitalización de seis de las más grandes empresas estatales y la privatización de 72 empresas cuya implementación se inició en junio de 1995 y se encuentra actualmente en pleno proceso de ejecución.

a) *Las motivaciones*

En forma similar al resto de los países de América Latina, la motivación general que ha estado detrás de los programas de privatización ha sido el deseo de privilegiar la participación del sector privado y la necesidad de rediseñar un estado pequeño, eficiente y subsidiario. Sin embargo, las motivaciones específicas que impulsaron el proceso de privatización en Bolivia y Nicaragua fueron diferentes entre sí. En ello han influido en forma significativa las diferencias en el contexto político, económico y social entre ambos países.

El proceso de privatización en Nicaragua se organizó en un contexto económico, político y social muy complejo. En el ámbito económico, Nicaragua se encontraba en una situación de descapitalización generalizada, inestabilidad macroeconómica y una elevadísima deuda externa. Las políticas de ajuste y estabilización macroeconómica fueron implementadas en forma paralela a un conjunto de reformas estructurales dirigidas a liberalizar los mercados y a ampliar el rol del sector privado. En el frente político, la fuerte polarización ideológica y las demandas de diferentes grupos forzaron al gobierno a realizar diversas concesiones a los distintos grupos de interés durante la implementación del proceso de privatización.

En general, la privatización masiva de empresas públicas en Nicaragua, estuvo motivada por la necesidad de reconvertir y modernizar el aparato productivo y profundizar el proceso de incorporación del sector privado, en un contexto marcado por la presencia de un sector público desfinanciado e ineficiente y fuertes presiones externas por parte de los organismos multilaterales. En este sentido, la privatización formó parte del programa de ajuste estructural y de los condicionamientos negociados con organismos y agencias internacionales como el Banco Mundial, el FMI, el BID y la AID. Adicionalmente, y en un marco de profunda inestabilidad macroeconómica, la privatización de empresas públicas fue percibida como un mecanismo fundamental para corregir los fuertes desequilibrios fiscales, comerciales y de balanza de pagos prevalecientes. En particular, se hacía necesario

reducir la presión fiscal que ejercían las empresas públicas altamente deficitarias y demandantes de subsidios. Finalmente, en el marco de inestabilidad política e institucional que existía en Nicaragua, la privatización fue percibida también como un mecanismo que permitiría integrar a distintos sectores de la población a los potenciales beneficios derivados del cambio de propiedad. Inicialmente, el grupo de beneficiarios del proceso de privatización se circunscribía a las personas cuya propiedad había sido ilegalmente confiscada por el gobierno sandinista. Sin embargo, posteriormente se incorporaron los trabajadores que quedaron cesantes como resultado de la reducción del tamaño del estado y los grupos de alzados en armas, tanto de la resistencia nicaragüense, como del ejército.

En síntesis, si bien con las privatizaciones en Nicaragua se aspiraba a crear un clima favorable a la inversión extranjera y establecer las bases para un proceso de crecimiento económico sostenido, el proceso de privatización estuvo marcado por la prioridad que se le asignó a consideraciones vinculadas con el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos y la pacificación social. La priorización de factores coyunturales implicó desatender factores de más largo plazo, que han influido en una medida importante en los resultados logrados.

En Bolivia, por el contrario, las consideraciones de largo plazo tuvieron mayor importancia en el diseño e implementación del programa de capitalización. Con este programa se buscaba establecer las bases para un crecimiento sostenido, a través del incremento de capital físico, que era considerada una de las principales restricciones del crecimiento boliviano. Asimismo, la distribución de la propiedad constituyó un eje central del proceso de capitalización.

La recuperación del crecimiento económico en Bolivia ha sido la motivación central de las reformas implementadas y el elemento articulador de los programas de estabilización y ajuste. Es así que la administración que asume en 1994 define una serie de reformas estructurales denominadas "reformas de segunda generación" cuyo componente central se relaciona con el proceso de capitalización de empresas públicas.<sup>16</sup> En este contexto, las reformas económicas estaban dirigidas a resolver los problemas recurrentes de gestión y descapitalización que habían caracterizado el funcionamiento de las empresas públicas en Bolivia durante décadas.<sup>17</sup>

En cuanto a la motivación central de elevar la inversión en el proceso implementado en Bolivia, el caso más similar respecto de la importancia que se le dio a la inversión corresponde al peruano (véase el cuadro 4). En este país alrededor de la mitad del valor de las privatizaciones asumió la forma de compromisos de inversión,<sup>18</sup> no obstante, la manera de enfrentar el proceso fue muy diferente. Mientras en el caso de Perú se utilizó el mecanismo tradicional de venta a través de licitación donde el pliego petitorio presentaba algún tipo de condicionalidad de inversión, en Bolivia se priorizó la capitalización directa de las empresas, sin que mediara una venta por parte del Estado. La estrategia boliviana de privatización en base a la capitalización de empresas había sido empleada en otros países de la región, pero de manera marginal en algunas empresas aisladas.

Las motivaciones que impulsaron el proceso de privatización en Nicaragua, por su parte, tuvieron un componente coyuntural más importante que en el resto de América Latina y en cierta medida más similar al caso chileno en su primera fase.<sup>19</sup> No obstante, ambas experiencias difieren significativamente en cuanto al contexto político en el cual el proceso fue llevado a cabo. Mientras Chile se encontraba en presencia de un gobierno autoritario, en Nicaragua el proceso se implementó tras el término de una guerra civil y en el marco del primer gobierno democrático en la historia del país. Indudablemente, las dificultades enfrentadas en este último país en términos de gobernabilidad superaron en variedad e intensidad a todas las experiencias de privatización efectuadas en la región.

Respecto de la distribución de la propiedad, diversos países en la región tuvieron como motivación la democratización de la propiedad, en parte como una forma de garantizar la irreversibilidad del proceso y en parte, como un instrumento de integración de grupos conflictivos. Sin embargo, el caso boliviano constituye la primera experiencia de distribución gratuita en forma masiva en la región, como una forma de integrar a toda la población al proceso de privatización.

b) *Organización institucional*

Con la finalidad de traspasar al sector privado parte del sector productivo estatal, se crearon en ambos países instancias gubernamentales ad hoc compuestas por un número relativamente pequeño de funcionarios, que, apoyados financieramente por organismos multilaterales y agencias de gobiernos donantes, y apoyados técnicamente por consultores externos, tuvieron como misión el diseño y ejecución del traspaso de empresas públicas al sector privado. Adicionalmente, fue necesario establecer un marco legal que habilitara a estos organismos para ejecutar la privatización, así como para regular dicho proceso. El marco legal se fue estructurando a través de decretos y leyes que permitieran viabilizar el proceso (véase el recuadro 4).

En el caso de Nicaragua, con el objeto de privatizar las empresas estatales se creó en mayo de 1990 por Decreto Ley 7-90 la Junta General de Corporaciones Nacionales del Sector Público (CORNAP), organismo que controlaba 11 empresas individuales y 22 corporaciones que agrupaban a su vez a 340 empresas estatales. Este organismo, bajo la dependencia de la Presidencia de la República, tenía atribuciones para decidir el destino de las diferentes empresas y activos estatales y los mecanismos a utilizar, contando con un importante grado de autonomía. Considerando el carácter transitorio de este organismo, se montó una estructura liviana y flexible, la que estuvo apoyada en gran parte por consultores externos. Para la ejecución del proceso, CORNAP contó con recursos propios y con recursos de organismos multilaterales (USAID, BID, PNUD) y de las agencias donantes noruegas y sueca, NORAD y ASDI respectivamente. En conjunto, recibieron un apoyo financiero de US\$ 7.5 millones, los que fueron empleados para el diseño de la estrategia, trabajos de consultoría y contratación de consultores.

**Recuadro 4**  
**Organización institucional y legal del proceso de privatización**

	Organismo a cargo	Composición	Funciones	Legislación y regulación
Nicaragua	CORNAP (Adscrita a la Presidencia de la República)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Junta General:</li> <li style="padding-left: 20px;">Presidente</li> <li style="padding-left: 20px;">Vicepresidente</li> <li style="padding-left: 20px;">Secretario</li> <li>- Equipo Ejecutivo reducido</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proponer al Presidente de la República las áreas que deben ser mantenidas en manos del Estado.</li> <li>- Autorizar actos de privatización de las corporaciones, sus empresas y activos (incluidas las devoluciones).</li> <li>- Dictar las políticas que deben regir las relaciones entre las corporaciones estatales y las políticas aplicables a las corporaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Decreto Ley 7-90 de Mayo 1990 que crea la CORNAP.</li> <li>- Decretos 11-90 y 23-91 que determinan los procedimientos para reclamos de individuos cuya propiedad fue confiscada.</li> <li>- Ley 169 de 1993: Regulación de la disposición de la propiedad pública/estatal y de la entidad controladora de servicios públicos. Esta última dispone que los activos de mayor valor no pueden ser vendidos sin autorización por ley especial. Entre los sectores se incluyen: energía, petróleo, agua, telecomunicaciones, correos, puertos, aeropuertos y transporte.</li> </ul>
Bolivia	Ministerio de Capitalización (Sin cartera)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unidad de Capitalización</li> <li>- Unidad de Inversión</li> <li>- Comité Especial que evalúa las propuestas técnicas, compuesto por el Ministro de Capitalización y 2 autoridades del Ministerio de Capitalización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conducir los procesos de privatización y capitalización.</li> <li>- Diseñar la Ley SIRESE y las leyes sectoriales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley de Privatización de abril de 1992.</li> <li>- Ley de Capitalización de marzo de 1994.*</li> <li>- Ley SIRESE de 1994, Ley N° 1600.</li> <li>- Decreto Supremo Reglamentario (1995), que define los ámbitos de la privatización y capitalización.</li> <li>- Ley de Electricidad No 1604 del 21 de diciembre 1994.</li> <li>- Ley de Telecomunicaciones del 5 julio 1995.</li> <li>- Proyecto de Ley de Seguridad Social.</li> </ul>

Fuente: CORNAP (1993), CORNAP (1995), Ministerio de Capitalización, El Monitor de la Capitalización, diversos números.

\* Algunos incluyen en el cuerpo legal ligado al proceso de privatización la Ley de Participación Popular de abril de 1994 en la medida que redefine el rol de las Corporaciones Regionales de Desarrollo y lo limita a proyectos específicos que no involucren tareas en el sector productivo.

En el caso boliviano, dada la importancia del proceso, considerado clave en el proceso de reformas estructurales impulsado por el gobierno de Sánchez de Lozada, la estructura organizativa asumió el rango de ministerio sin cartera denominado Ministerio de Capitalización. Este ministerio se estructuró en base a dos unidades: la Unidad de Capitalización destinada a definir la estrategia de capitalización sectorial y la Unidad de Inversión encargada básicamente del proceso de comercialización, búsqueda y selección de socios estratégicos. En forma similar al caso nicaragüense, el número de funcionarios es relativamente pequeño y el organismo recibe apoyo financiero y en este caso también técnico de los organismos multilaterales, particularmente del Banco Mundial. La intervención de este organismo, a diferencia del resto de los países de la región, ha alcanzado un protagonismo tan importante, que gran parte de las decisiones claves del

organismo ejecutor requieren la aprobación del Banco Mundial a través de la condición de "no objeción" de su parte. Este procedimiento, si bien ha introducido un elemento de rigidez en el proceso de privatización, por otra parte ha contribuido significativamente a garantizar su transparencia.<sup>20</sup>

Una diferencia importante en las experiencias de privatización de Nicaragua y Bolivia se refiere al marco legal utilizado para implementar la venta de empresas públicas. A diferencia de Bolivia, en que el marco legal se basó en leyes aprobadas con anterioridad a la ejecución del programa de privatización, en Nicaragua las privatizaciones se realizaron en base a decretos, que no requerían la aprobación del Poder Legislativo.

21

Lo anterior redundó en un mayor grado de discrecionalidad por parte de las autoridades a cargo de la privatización en Nicaragua. La experiencia nicaragüense ha estado sujeta a numerosas críticas dirigidas a cuestionar la legalidad del proceso de privatización por no existir una ley marco que definiera las condiciones y el marco regulatorio del proceso. De hecho, entre otros factores, la aprobación de una ley de propiedades previo a la continuación del proceso de venta de empresas de servicios de utilidad pública se transformó en una demanda social que explica en parte el prolongado retraso de la privatización de la Empresa de Telecomunicaciones y Correo (Telcor).

Finalmente, la divulgación de la información caso a caso constituye un elemento central para garantizar la transparencia de un proceso de privatización. A diferencia de Nicaragua, el marco legal establecido en Bolivia y la información pública en forma periódica a través de notas explicativas del proceso, de la situación sectorial, el avance en materia legislativa, sectorial y de la capitalización misma a medida que se ha ido concretando, así como la apertura pública de las ofertas económicas fueron factores que han contribuido a la transparencia del proceso, aunque los estudios de valoración de las empresas no estuvieron disponibles para el público en general.

#### c) *La estrategia de privatización*

En Nicaragua se diseñó una estrategia que consistió en el traspaso de las empresas agrupadas en CORNAP mediante el uso de diversos mecanismos, entre los que cabe mencionar: devolución, adscripción, liquidación, renta y venta. Por la variedad de mecanismos y el carácter de reestructuración del sector público este proceso es conocido también, en forma similar al mexicano, con el nombre de desincorporación estatal. A diferencia de otros países de la región, la estrategia de privatización nicaragüense no se ligó a la ejecución de estrategias sectoriales, sino más bien se la trató de vincular a la estrategia general de pacificación social y al proceso de estabilización y ajuste.

El plan de privatización que incluía la devolución de propiedades confiscadas, generó intranquilidad entre los trabajadores quienes temían perder sus puestos de trabajo y entre los ex-combatientes a quienes se les habían prometido tierras. Como se mencionó anteriormente, la estrategia original fue modificada como consecuencia de la amenaza que implicaba para el éxito del programa la resistencia al plan de ajuste macroeconómico y al proceso de devolución de propiedades, por parte de grupos de poder formados por ex guerrilleros y trabajadores movilizadas. Esta situación dio origen a la segunda fase de

Concertación Social la que se caracterizó por el énfasis otorgado al tema de la distribución de la propiedad<sup>22</sup>. La estrategia de privatización, en esta etapa, debió ser modificada con el objeto de entregar a los trabajadores un espacio en la propiedad de las empresas. En esta etapa se estableció que los trabajadores tendrían acceso al 25% de la propiedad de las empresas.

Se puede afirmar que la estrategia nicaragüense mostró un importante grado de flexibilidad y en ese sentido tuvo un ingrediente considerable de improvisación como resultado de la necesidad de ir adaptándose a las restricciones políticas y sociales que fueron surgiendo en el camino, para garantizar la viabilidad del modelo.<sup>23</sup> Adicionalmente, la experiencia nicaragüense se distingue de otras experiencias en la región por el uso intensivo del mecanismo de devolución y la utilización de los bonos de indemnización como instrumento de financiamiento. Como consecuencia de las reiteradas modificaciones a las que estuvo sometido el proceso de privatización, la estrategia resultante se caracterizó por un complejo proceso de transferencia de activos en poder del Estado al sector privado.

La experiencia de privatización de Nicaragua presenta un mayor grado de similitud con los procesos que se han venido dando en los países de Europa del Este que con aquellos que se han implementado con la excepción de la experiencia chilena en su primera fase (1974-1979). En el caso chileno, una parte importante del proceso de traspaso se implementó a través de la devolución de empresas que habían sido confiscadas durante el régimen anterior y formó parte de un proceso más amplio de reformas estructurales destinadas a liberalizar los mercados y a restablecer los equilibrios macroeconómicos.

Por su parte, la estrategia implementada en Bolivia presenta importantes aspectos innovadores respecto de una privatización tradicional. A diferencia de Nicaragua, se trata de un proyecto rigurosamente planificado, con un escaso grado de improvisación y con una estricta supervisión por parte de los organismos multilaterales. La reforma de capitalización se encuentra entrelazada con una serie de reformas que persiguen alcanzar, de manera simultánea, diversos objetivos (véase el recuadro 5). En términos simples, la estrategia de capitalización de seis de las empresas estatales más importantes, consiste básicamente en la asociación de los bolivianos con un socio estratégico, en la cual el Estado se retira completamente de la propiedad, cediendo el 50% a un socio estratégico y el otro 50% a los trabajadores de las empresas y a todos los bolivianos mayores de edad.

Adicionalmente, al pertenecer las empresas a capitalizar a sectores con características monopólicas, en forma simultánea al proceso de capitalización se debió avanzar en el establecimiento de un sistema de regulación sectorial. Para tal efecto se dictó la ley SIRESE (Sistema de Regulación Sectorial) y una serie de leyes regulatorias sectoriales.<sup>24</sup> Cabe señalar que el proceso de capitalización está siendo implementado sobre una base de caso por caso, vale decir, para cada empresa a capitalizar se ha establecido una estrategia particular, de acuerdo a sus características técnicas y económicas. Por ejemplo, en el caso de energía eléctrica, la empresa fue inicialmente desintegrada verticalmente, estableciéndose tres empresas generadoras, dos distribuidoras y una transmisora que permanecerá en poder estatal por su carácter monopólico. Como consecuencia del proceso de capitalización, se ha producido una modificación en la estructura organizacional de las industrias señaladas.

Por otra parte, cabe señalar que la estrategia de privatización boliviana no solo contempla la capitalización de las seis empresas estatales más importantes del país, sino también, y en forma simultánea, la venta de 72 empresas pertenecientes a las corporaciones de desarrollo regional. La estrategia adoptada para la privatización de estas últimas empresas es más tradicional y consiste principalmente en el traspaso de empresas públicas al sector privado a través de procesos de licitación. Lo distintivo de este proceso es que las recaudaciones serán destinadas a la jurisdicción a la cual pertenece la empresa respectiva.

En síntesis, la ingeniería detrás de la estrategia boliviana basada en la capitalización de las empresas y la posterior distribución de la propiedad es tan innovadora como compleja, particularmente en un país como Bolivia donde las carencias en el orden institucional constituyen una restricción importante para la atracción de la iniciativa privada.<sup>25</sup> Se trata, por otra parte de una estrategia donde el desarrollo de sistemas regulatorios constituye una pieza clave y en la que el país posee una escasa experiencia. Los sistemas regulatorios deberán considerar diversos aspectos de forma de tomar en consideración tanto las características monopólicas de las empresas capitalizables, como el seguimiento de las obligaciones contractuales (léase inversiones) de los nuevos socios estratégicos y el manejo de la propiedad accionaria por parte de las futuras administradoras de fondos de pensiones.

Un aspecto interesante que cabe resaltar en los casos de Bolivia y Nicaragua se refiere al impacto sobre los procesos y estrategias de privatización, del alto grado de inestabilidad política. Como se mencionó anteriormente, en Nicaragua, la oposición política al programa de privatización obligó al gobierno a llevar a cabo un proceso de concertación, donde fue necesario negociar la estrategia de privatización con los distintos grupos de poder. En el caso de Bolivia, el proceso de capitalización se trasladó con la reforma educativa la que generó una tenaz resistencia de parte del poderoso gremio de los maestros, una poderosa fuerza sindical, introduciendo cierta dosis de incertidumbre respecto de la viabilidad y éxito del proceso de capitalización.

En Nicaragua, los mecanismos considerados en el proceso de privatización de las 344 empresas que tomó lugar entre 1991 y diciembre de 1994 fueron la adscripción (fusión), la devolución, la liquidación, la renta y la venta de empresas públicas. Del 100% de los actos de privatización, el 44% correspondió a devoluciones y el 46% a ventas y dentro de estas últimas, solamente en un grupo reducido de empresas se empleó el mecanismo de licitación pública. Para el grueso de las ventas de empresas se empleó principalmente el proceso de asignación directa y la negociación directa. En particular, las propiedades agrícolas tuvieron un tratamiento especial, en cuanto las tierras fueron distribuidas a través del mecanismo de asignación directa según las demandas políticas, vale decir, entre los trabajadores de las propias empresas, los antiguos dueños, ex-trabajadores, desmovilizados de la Resistencia nicaragüense, licenciados del Ejército y campesinos sin tierra. En el caso de las empresas que quedaron en manos de los trabajadores, como resultado del proceso de Concertación II,<sup>26</sup> el mecanismo utilizado fue el de negociación directa. La participación de los inversionistas extranjeros fue mínima.

## Recuadro 5

### Las etapas de la estrategia de capitalización en Bolivia

#### **Etapa 1: La capitalización**

El Estado transforma la empresa estatal en una sociedad anónima mixta (SAM) a través de la participación de los trabajadores de la empresa que voluntariamente deciden participar en la sociedad aportando un monto no superior a sus beneficios sociales. Una vez creada la SAM, el Estado, a través de un proceso de licitación internacional, selecciona a un socio estratégico quien realiza una oferta correspondiente al 100% del capital de la SAM, lo que le da derecho al 50% de la propiedad y a la administración de la empresa capitalizada. El aporte financiero del socio estratégico es depositado en un banco externo y tiene un destino preestablecido, cual es la inversión en la empresa capitalizada.

#### **Etapa 2: La distribución de la propiedad**

Por su parte, el Estado boliviano se compromete a distribuir la totalidad de sus activos en la empresa capitalizada<sup>27</sup> a la población mayor de edad al 31 de diciembre de 1995. Sin embargo, la distribución de la propiedad entre la población se realizaría no en forma directa como ocurrió en las economías de Europa del Este a través de vouchers, ni como se efectuó en Chile a través del mecanismo de capitalismo popular, sino que asumirá la forma de un depósito en una cuenta de capitalización individual de carácter no contributivo que será administrada por las administradoras de fondos de pensiones que se espera sean creadas como resultado de la reforma del sistema de pensiones basada en la capitalización individual.

Una demanda adicional para la implementación de esta etapa ha sido la creación de un sistema de identificación único nacional. Esta reforma ha permitido normalizar la situación de muchos bolivianos que presentaban problemas de ausencia o duplicación de identificación.

#### **Etapa 3: La reforma del sistema de seguridad social**

Se espera transformar el actual sistema de pensiones que se encuentra quebrado, por un sistema basado en la capitalización individual similar al sistema chileno, donde se crearían administradoras de fondos de pensiones, cuya función sería maximizar la rentabilidad de las cuentas contributivas y no contributiva de los bolivianos, que alimentarán los retiros al momento de jubilación.

Debido a que la reforma al sistema de pensiones está rezagada con respecto al proceso de capitalización de las empresas, las acciones serán mantenidas transitoriamente en custodia en un banco fiduciario extranjero.

En el caso boliviano, el mecanismo de privatización utilizado a través de la capitalización y posterior distribución de la propiedad estatal de las seis empresas difiere de cualquier otra experiencia en la región. No así la venta de las 72 empresas pertenecientes a las Corporaciones Regionales de Desarrollo, las que están siendo traspasadas a través del mecanismo tradicional de licitación y subasta. Cabe destacar, sin embargo, que la selección del socio estratégico en el proceso de capitalización de las empresas también se realiza a través de un proceso de licitación pública internacional.

En el cuadro 5 se resume para un grupo seleccionado de países con mayor experiencia en privatización los diferentes mecanismos utilizados para la transferencia de propiedad al sector privado. Como se observa en el cuadro, solamente en Chile y en Nicaragua se han registrado devoluciones masivas de propiedades como consecuencia en ambos casos de un proceso previo de confiscaciones. El otro mecanismo intensamente empleado en Nicaragua fue la venta directa, la que normalmente está sujeta a un mayor

grado de discrecionalidad. La venta directa, como lo demuestra el caso argentino, es el método de venta que tiende a crear mayores conflictos debido a su menor transparencia. El otro mecanismo utilizado en Nicaragua fue el de capitalismo laboral, el que comenzó a ser implementado en la segunda fase de concertación social, donde se acordó entregar un 25% de la propiedad de las empresas a privatizar a los trabajadores, bajo condiciones de pago favorables. Este mecanismo no fue de fácil implementación debido a un problema de interpretación del acuerdo. Los sindicatos daban por entendido que se trataba de contar con una participación del 25% en todas las empresas y el gobierno argumentaba que podían acceder al 25% sobre el total de los activos netos a privatizar. Finalmente esta última interpretación fue la que se impuso, dando origen a tres tipos de empresas: empresas completamente de propiedad de los trabajadores, empresas en las que los trabajadores no participan de la propiedad y empresas mixtas o cogestionadas.

En el caso de Bolivia, el mecanismo de capitalismo laboral también fue considerado como una forma de incorporar a los trabajadores y en forma similar a otros países de la región, éstos accedieron en forma preferencial a la propiedad.<sup>28</sup> En Bolivia como parte del proceso de capitalización se le ofreció a los trabajadores una fórmula prácticamente sin riesgos, al igual que en el caso chileno. En el caso específico de las empresas capitalizables se les ofreció comprar acciones de la empresa estatal al valor de libro hasta un monto equivalente a sus beneficios sociales. Los trabajadores tienen la opción de hacer efectiva la compra una vez conocido el valor de mercado ofrecido por el socio estratégico, contando con la posibilidad de no suscribir en la eventualidad de que el valor de mercado fuese inferior al valor de libro. De este modo, el riesgo asumido por los trabajadores se limita a una eventual evolución negativa del valor de las acciones en el futuro.<sup>29</sup>

Una característica del caso boliviano es que en el contexto latinoamericano Bolivia constituye el único país que ha considerado la distribución gratuita de la propiedad entre un grupo de la población. En este caso la población beneficiaria son 3.5 millones de habitantes mayores de edad al 31 de diciembre de 1995. En este aspecto la experiencia boliviana se asemeja más a lo que ha sido la experiencia de Europa del Este de privatización a través de vouchers, aunque, la gran diferencia entre esta última y Bolivia consiste en la disponibilidad o liquidez de las acciones. En Bolivia la estrategia diseñada limita explícitamente el manejo de los recursos asociados a la propiedad de las empresas capitalizadas, al obligar a los trabajadores a mantener estos recursos bajo la custodia de las Administradoras de Fondos de Pensiones. Las personas podrán acceder a esos fondos ante la eventualidad de jubilación, discapacidad o herencia, de modo que el destino del valor de la propiedad a través de este mecanismo representa para los individuos un ahorro de largo plazo. Nótese sin embargo que, para el país, el proceso de distribución de acciones a la población y la posterior administración de esos fondos por parte de las Administradoras de Fondos de Pensiones representa una transferencia de activos del sector público a favor del sector privado, pero no un proceso de generación de ahorro nacional. En el esquema boliviano las personas mantienen activos por un período más largo de tiempo, lo que implica que el impacto sobre el valor accionario pasa a ser menos dependiente del grado y acceso a información privilegiada que en aquellos casos en que la propiedad accionaria es de libre disponibilidad de los beneficiarios.<sup>30</sup> En general, en base a diversas experiencias se ha tendido a comprobar que los mecanismos de democratización de la propiedad normalmente

tienden a provocar concentración y acaban beneficiando relativamente más a aquellos individuos que cuentan con información privilegiada respecto de la potencialidad de las empresas privatizadas.<sup>31</sup> Por lo tanto, la opción boliviana de independizar los beneficios derivados del proceso de privatización del acceso y capacidad de procesar información constituye una opción más equitativa, particularmente en países que como Bolivia cuentan con una población muy estratificada y con asimetrías muy importantes no solamente en cuanto al dominio de la información, sino también en la capacidad de procesarla.

Por último, una diferencia considerable entre ambas experiencias se refiere a la selección de los compradores de las empresas. En Nicaragua el delicado contexto político social y económico dificultó un proceso de selección cuidadoso de los inversionistas. Un objetivo prioritario de la autoridad a cargo de las privatizaciones fue el desprendimiento de las empresas agrupadas en CORNAP y su traspaso al sector privado. En esta medida, los criterios de selección de los compradores se convirtieron en un aspecto secundario del proceso. Por el contrario, en Bolivia el procedimiento de selección del socio estratégico en el caso de las empresas a capitalizar fue cuidadosamente programado y ejecutado. El procedimiento que se ha aplicado en Bolivia contempla diversas etapas destinadas a divulgar y promover la empresa con el fin de captar el interés de inversionistas que acrediten capacidad técnica y financiera y que cuenten con una amplia experiencia operativa en el sector. El procedimiento contempla también un cuidadoso proceso de evaluación de los interesados y de sus ofertas técnicas y económicas que tiende a asegurar una selección del socio en función del valor económico ofrecido y de su capacidad de gestión. Sin embargo, al analizar este tema es necesario considerar que el carácter de las empresas privatizadas hasta ahora en Nicaragua es muy distinto al carácter estratégico de las empresas capitalizadas en Bolivia. No obstante, la incorporación explícita, en el proceso de selección de compradores, de criterios basados en la capacidad técnica y su experiencia sectorial, debieran ser considerados en el diseño de las futuras privatizaciones de empresas con carácter estratégico que se realicen en Nicaragua, con el fin de potenciar un adecuado desarrollo del sector en el largo plazo.

d) *Secuencia*

En América Latina, las experiencias de privatización han estado, en general, enmarcadas en un contexto de reformas más amplio y los casos de Nicaragua y Bolivia no constituyen una excepción. Sin embargo, la diferencia entre ambas experiencias consiste en que mientras en el caso de Nicaragua las privatizaciones fueron llevadas a cabo en medio de un profundo programa de estabilización y ajuste estructural orientado a corregir los desequilibrios macroeconómicos, en el caso de Bolivia, la capitalización formó parte de un paquete de medidas de carácter institucional, entre las cuales caben señalar la reforma administrativa, la reforma de descentralización del Estado conocida como reforma de participación popular, la reforma educativa y la reforma al sistema de seguridad social. En el caso de Bolivia, si bien la mantención de los equilibrios macroeconómicos representaba un componente importante del programa de gobierno, al encontrarse ya estabilizada la economía, la capitalización se dio en un contexto en el cual los elementos de estabilización no formaron parte del paquete de medidas. Adicionalmente, en Bolivia las medidas de desregulación y liberalización del comercio habían sido implementadas con mucha anterioridad.

Como se mencionó, las privatizaciones en Nicaragua se implementaron en forma simultánea al proceso de estabilización y de desregulación. En ese sentido, la valoración de las empresas en un contexto de precios relativos distorsionados no fue una tarea fácil. Por otra parte, como el proceso en su fase inicial (1991-1994) no consideró empresas de servicios de utilidad pública que requirieran de un marco regulatorio previo, el programa de privatización inicialmente obvió el tema de la regulación. Este fue retomado solamente una vez que se empezó a considerar el traspaso al sector privado de los servicios de utilidad pública. Nicaragua es una economía pequeña y abierta, y si bien en estos casos normalmente la apertura sustituye la necesidad de regulación en los mercados de bienes transables, la estrechez del mercado nicaragüense ameritaría cierta preocupación para el caso de los bienes no transables, particularmente por los indicios de concentración económica que se observan en el sector productivo.<sup>32</sup>

En general, en el caso de Bolivia, el proceso ha sido planificado y ha tomado en consideración algunas de las lecciones aprendidas de la experiencia de otros países. Entre ellas cabe destacar que en forma simultánea a la implementación del proceso de capitalización se abordó el tema de la regulación sectorial, particularmente porque éste involucra a sectores que presentan un importante grado de poder monopólico.

Por otra parte, la experiencia boliviana ilustra los riesgos asociados a un proceso de reforma institucional excesivamente amplio en forma simultánea al proceso de privatización. En sí mismo un proceso de privatización representa un desafío importante en materia de cambios institucionales. Un proceso de capitalización como el implementado en Bolivia, representa un desafío mucho mayor en la medida que involucra reformas regulatorias, con todas las modificaciones institucionales y legales específicas a cada sector, una reforma del sistema de seguridad social y la reforma al sistema nacional de identificación. Adicionalmente, se implementaron en forma simultánea una reforma administrativa que modificó la estructura del aparato gubernamental, la reforma de participación popular que descentraliza los factores y modifica el número de municipios, y una reforma educativa que, como se mencionó, enfrentó la fuerte oposición del gremio de los maestros.

e) *Velocidad*

En Nicaragua, la implementación del proceso de privatización comenzó de manera lenta debido a las negociaciones con los sindicatos y solamente una vez alcanzados los acuerdos de concertación, el proceso se aceleró de modo tal que tan solo en el período 1990/1992 se habían privatizado 233 de las 351 empresas por privatizar y en el lapso de cuatro años se había privatizado el 98% de las empresas de CORNAP.

Entre 1991 y diciembre de 1994 se registraron un total de 1 532 actos de privatización<sup>33</sup> que involucraron a 341 empresas de la CORNAP. Las transferencias se concentraron en los años 1992 y 1993. El proceso de privatización contempló la preparación para la venta de las empresas, proceso destinado a poner en orden en términos legales y contables a las empresas a vender, así como la valuación financiera de las mismas. Sin embargo, lo anterior no fue aplicado en el caso de las propiedades agrícolas en donde los

precios fueron fijados en algunos casos en forma arbitraria y no se ha logrado consolidar el sistema de legalización de las propiedades (Zúñiga, L. 1996). Se ha señalado que la rapidez de la venta habría tenido un impacto negativo en el valor de las recaudaciones, así como en la transparencia del proceso.

En el caso de Nicaragua es importante separar lo que ha sido el proceso de privatización que involucró a las empresas de CORNAP, en general de tamaño pequeño y mediano pertenecientes al sector competitivo, del proceso de privatización en curso de empresas de servicios de utilidad pública. El proceso de privatización de estas últimas ha adquirido un ritmo más lento en parte debido a la falta de consenso acerca del marco regulatorio del proceso, así como también debido a factores completamente ajenos al proceso mismo. El caso de la privatización de la empresa de telecomunicaciones TELCOR es muy ilustrativo de cómo en países políticamente inestables los procesos de privatización pueden resultar contaminados por litigios entre poderes y dañar de ese modo la escasa capacidad de atraer capitales externos.<sup>34</sup> Por último, en general, se observa que en el caso de Nicaragua el criterio de maximización del precio de venta quedó relegado a un segundo plano, pareciendo haber sido prioritario el criterio de satisfacer los objetivos políticos de corto plazo, que garantizaran la estabilidad social y la gobernabilidad.

El proceso de capitalización boliviano, por su parte, se ha caracterizado por su mayor lentitud, lo que refleja básicamente la prioridad otorgada a los factores de largo plazo y adicionalmente las características de las empresas sujetas a capitalización. El proceso de privatización formó parte de un conjunto de reformas estructurales más amplio e involucró a sectores caracterizados por la presencia de monopolios naturales. En este sentido, la privatización en Bolivia debió adaptarse a la agenda global de reformas del Estado y requirió la definición de un marco regulatorio previo.<sup>35</sup> Además, el gobierno boliviano mostró mucha cautela en los pasos conducentes a la capitalización, en parte porque la capitalización constituía la pieza clave del programa de gobierno y no podía arriesgarse a un fracaso. Por ello fue necesario cumplir con una serie de procedimientos y etapas antes del anuncio de la capitalización (Requena, 1996).

En síntesis, la experiencia en ambos países sugiere que la velocidad del proceso de privatización debe calibrar tanto el impacto sobre los precios y la transparencia del proceso, como las expectativas de la población y la sobreexposición a factores externos que pueden afectar y eventualmente revertir un proceso de privatización. Es así como la rapidez del proceso nicaragüense afectó negativamente los ingresos recaudados asociados a la venta de las empresas públicas y explica en gran medida una menor transparencia que la deseable. Por otra parte, la lentitud del proceso boliviano generó un espacio para el surgimiento de demandas que no contribuyeron a la implementación de las reformas. Además, la prolongación de las reformas implica una exposición a riesgos derivados de eventos imposibles de predecir. En el caso de Bolivia, las reformas fueron anunciadas en un momento en que las privatizaciones en la región se encontraban en pleno auge, sin embargo, la demora le significó tener que enfrentar la crisis financiera mexicana de fines de 1994, que a su vez significó un menor flujo de capitales a la región y un recordatorio a los inversionistas extranjeros del riesgo de invertir en América Latina.

f) *Magnitud y sectores involucrados*

Como se observa en el cuadro 6, como resultado del proceso de privatización iniciado en Nicaragua en 1990 se han traspasado al sector privado alrededor de 341 empresas agrupadas en CORNAP, pertenecientes en general al sector competitivo. Las empresas de servicio de utilidad pública aun permanecen en manos estatales aunque la privatización de algunas de ellas está siendo gestionada desde hace varios años.

En el caso de Bolivia, durante la segunda mitad de 1995 se capitalizaron 4 empresas y se privatizaron 23 empresas pertenecientes a las Corporaciones Regionales de Desarrollo. Varias de las empresas puestas a la venta no encontraron interesados debido a su excesivo grado de obsolescencia.

Los procesos de privatización de Bolivia y Nicaragua difieren respecto de los sectores afectados por dicho proceso. Mientras en Nicaragua el proceso ha avanzado intensamente en todo tipo de empresas excluyendo aquellas de servicios de utilidad pública, en el caso de Bolivia, el proceso de capitalización se ha concentrado principalmente en estos últimos sectores, aunque en forma simultánea se está procediendo a la privatización de empresas más pequeñas pertenecientes a diversas actividades económicas del sector transable.

g) *Las recaudaciones y las formas de pago*

Con respecto a las formas de pago consideradas, cabe señalar importantes diferencias entre las experiencias que son objeto de este estudio. Mientras en Nicaragua el principal instrumento de financiamiento fueron los bonos de indemnización emitidos con el objeto de compensar a aquellos ex-propietarios cuyos activos no fueron posibles de devolver, en Bolivia, en el proceso de capitalización se aceptó solamente efectivo, el que sería invertido en forma gradual, según lo especificara cada contrato. Sin embargo, cabe señalar que al socio estratégico se le exigió el aporte total de una sola vez el que debía ser depositado en un Fondo Fiduciario cuya función es la de custodiar las acciones hasta que se constituyan las Administradoras de Fondos de Pensiones. En el caso de los trabajadores el aporte fue realizado a través de los beneficios sociales lo que representó una reducción de pasivos para las Sociedades Anónimas Mixtas (SAM).

Ambas experiencias se asemejan respecto de la enorme diferencia entre lo que representa el impacto fiscal directo derivado de las recaudaciones generadas a partir de las privatizaciones y el valor de las privatizaciones propiamente tal. La diferencia entre ambas obedece a las particularidades de cada proceso, en el cual se utilizaron mecanismos no generadores de ingresos. En efecto, si se observa el cuadro 7, se puede apreciar una gran diferencia entre los valores recaudados al contado y al crédito y el valor total de las privatizaciones, que incorpora también el valor de los activos devueltos, el valor de la asunción de pasivos y el valor en el mercado secundario de los bonos de indemnización, mecanismos y medios de pago intensivamente empleados en Nicaragua. Por último, el bajo valor de las recaudaciones en el país obedece también al bajo valor de mercado de las empresas transadas. Por su parte, en el caso de Bolivia la enorme diferencia entre las

recaudaciones y el valor de las privatizaciones se explica fundamentalmente por el mecanismo de privatización empleado. Los ingresos provienen básicamente de la venta de empresas pertenecientes a las corporaciones de desarrollo regional.

En el cuadro 7 se observa que de los US\$ 154 millones que representaron las privatizaciones de las 341 empresas en Nicaragua, tan solo US\$ 33 millones corresponden a recaudaciones al contado, el resto corresponde a deuda interna y a la asunción de pasivos. Cabe hacer notar que más del 90% de las recaudaciones al contado fueron canceladas con bonos de indemnización, de manera que los aportes en efectivo en la experiencia nicaragüense fueron mínimos. El valor de las transacciones relacionadas con el proceso de privatización fue insignificante si se lo compara con otros países de América Latina (véase el cuadro A.2); sin embargo, si se añade el valor de los aportes patrimoniales en las empresas devueltas, el valor de las privatizaciones asciende a un valor de 8.8% del PIB, lo que sitúa a Nicaragua entre aquellos países que han avanzado en forma importante en el proceso de privatización dentro de la región.<sup>36</sup> Como se observa en el cuadro 8, las transacciones se concentraron en el año 1993, con un valor de las privatizaciones del orden de US\$ 74 millones.

Por otra parte, en lo que concierne a Bolivia, la estrategia de capitalización implementada es equivalente a concebir un proceso de privatización con destinación específica de las recaudaciones, en este caso, a inversiones en la propia empresa. Esta modalidad resulta atractiva cuando se desea atraer capital en países con un fuerte estigma de corrupción, al representar este mecanismo una garantía tanto para el inversionista, como para la población de que los recursos serán utilizados para financiar el crecimiento de las empresas privatizadas. Esta situación contrasta con la experiencia de gran parte de los países de la región, en que los ingresos recaudados a raíz de la venta de empresas públicas han pasado a formar parte del presupuesto corriente del Tesoro.

No obstante, la capitalización puede representar una limitación en el uso de los recursos recaudados en la medida que plantea una fórmula inflexible al exigir inversiones por un monto sustancial de recursos en un mismo sector. Alternativamente, sería más atractivo un esquema de inversión que permitiera la incursión en diversos proyectos de alto retorno privado y social.

Con respecto a las recaudaciones derivadas del proceso de privatizaciones, éstas alcanzaron a US\$ 73 millones entre 1992 y 1995, lo que representa un 1.0% del PIB y a US\$ 837 millones en 1995, como resultado de la capitalización de cuatro empresas, siendo el mayor aporte de ENTEL, por cuya participación el socio estratégico canceló US\$ 610 millones, contrastando con el precio de referencia de tan solo US\$ 130 millones. El mecanismo de pago, al ser una capitalización, corresponde a incremento de capital, el cual fue aportado al contado y depositado en el exterior. El valor de las privatizaciones implementadas en 1995 representó el 12.8% del PIB,<sup>37</sup> una cifra importante en el contexto de América Latina (véase el cuadro A.2), aunque en su mayoría representa un aporte a la inversión de las empresas capitalizadas que será realizado a lo largo de un número de años (entre 6 y 7). El valor de las privatizaciones de Bolivia puede ser comparado con el valor

de las privatizaciones incluidos los proyectos de inversión. En el caso de Perú (1991-1995), éste alcanza a un 17% del PIB.

En el cuadro 9 se puede apreciar las similitudes y diferencias en la utilización de medios de pago entre un grupo de países. En general, en cada país fueron utilizadas una variedad de instrumentos de pago, sin embargo, en términos de importancia se observa que en Nicaragua, en forma similar a Brasil se emplearon prioritariamente mecanismos que implicaron una reducción de deuda interna para el fisco. La estrategia de privatización en Bolivia implicó importantes aportes asociados a compromisos de inversión, sin implicaciones fiscales directas.

h) *Privatización en Bolivia y Nicaragua: su relación con otras experiencias en América Latina*

A lo largo del documento se plantea que las recientes experiencias de privatización en Bolivia y Nicaragua contrastan con las experiencias de otros países de la región que han venido implementando programas de privatización en las últimas décadas. En el primer caso por las características particulares del programa de capitalización y en el segundo por las características particulares de las condiciones político, sociales y económicas iniciales que incidieron en el proceso de privatización. Sin embargo, como se muestra a continuación en base al cuadro anexo 1, es interesante comentar la presencia de elementos comunes a otras experiencias.

En primer lugar, en forma similar a las experiencias de Chile, Argentina, México y Perú, las reformas implementadas en Bolivia y Nicaragua tienen un carácter radical en la medida que implicaron un paso decisivo hacia el retiro del Estado productor, para avanzar hacia un Estado que prioriza el rol normativo y regulador. Estas reformas han implicado la enajenación de un conjunto significativo de empresas bajo poder estatal y la redefinición de los marcos regulatorios en aquellos sectores que se caracterizan por su carácter monopolístico.

En relación a otras experiencias de privatización en América Latina, tanto en Nicaragua (1990-1995) como en Bolivia (1992-1993), el proceso de venta se inició con empresas pequeñas dejando para una segunda fase la privatización de empresas de mayor complejidad y que requieren de una modificación previa al marco regulatorio. Esto, a diferencia de Argentina y en forma similar a los casos de Chile (segunda fase), Perú y México, permite avanzar en la privatización de empresas estratégicas con cierto aprendizaje y un mayor nivel de experiencia que permite eventualmente minimizar los errores que pudieran afectar el impacto de las privatizaciones sobre la eficiencia y la equidad.

En relación a los procedimientos de transferencia de empresas al sector privado, en las capitalizaciones de Bolivia se utilizó el mecanismo de licitación internacional con proceso de precalificación, mecanismo que fue empleado intensivamente en los casos de Perú, Chile, México y también en Argentina después de la desastrosa experiencia de las primeras ventas directas. Este mecanismo si bien toma más tiempo, contribuye a una mayor transparencia del proceso de venta. En Nicaragua, por el contrario, este mecanismo no fue

masivamente empleado. La venta a trabajadores en las experiencias de Bolivia y Nicaragua, de forma similar a los otros países fue utilizado como mecanismo político de reducción de las fuerzas opositoras al proceso. En ambos casos la democratización de la propiedad a través de la distribución de activos a toda la población mayor de edad en el caso de Bolivia y la distribución de la tierra a grupos específicos de la población, constituye un avance en términos de equidad más importante que en el caso de Chile donde se implementó el capitalismo popular. Ello porque beneficia en forma más equitativa a un amplio grupo de la población independientemente del nivel de ingreso. En el caso del capitalismo popular implementado en Chile, los beneficiarios correspondieron a trabajadores formales y el acceso en condiciones privilegiadas a la propiedad de algunas empresas estatales varió de acuerdo al monto de los beneficios sociales acumulados en función del ingreso y a los años de servicios.

La participación de la inversión extranjera contrasta entre las experiencias de Bolivia y Nicaragua. En Nicaragua, la participación de la inversión extranjera fue escasa, al igual que en Brasil, pero por motivos diferentes. Mientras en Brasil el acceso de la inversión extranjera se encontraba limitado por razones constitucionales, en el caso de Nicaragua ésta era deseada, pero el ambiente (económico, social e institucional) fue poco propicio para su ingreso. En contraste, en Bolivia la estrategia se orientó a la atracción del capital extranjero y de acuerdo a los resultados parciales que el proceso de capitalización mostraba comienzos de 1996, la estrategia fue exitosa en el sentido que Bolivia consiguió superar las desventajas que la debilidad institucional y el alto riesgo país ejercían sobre la atracción de inversión extranjera durante varias décadas.

Con respecto a las motivaciones, cabe señalar que la democratización de la propiedad ha sido un factor de primera prioridad en los programas de capitalización en Bolivia y de privatización en Nicaragua, de igual modo que en la segunda fase de privatizaciones en Chile. Las presiones externas constituyeron otro factor clave en las experiencias revisadas, de igual forma que en Argentina. Sin embargo, dos consideraciones presentes en las experiencias de Bolivia y Nicaragua no estuvieron presentes con la misma intensidad en los otros países de la región, los factores de largo plazo, ahorro e inversión, y los factores coyunturales relacionados con la pacificación social, respectivamente.

Finalmente, en referencia a la secuencia del proceso de privatización, la experiencia de privatización en Bolivia se asemeja a México y Perú en cuanto el proceso de privatización fue llevado a cabo una vez que la economía se encontraba en una etapa más avanzada de los programas de ajuste estructural, mientras que la experiencia de Nicaragua se asemeja a la situación enfrentada por Chile en su primera fase de privatización y en Argentina, en donde la privatización formó parte del programa de ajuste y estabilización.

### **3. Evaluación de las experiencias de privatización en Bolivia y Nicaragua**

La revisión de las experiencias de privatización implementadas en Bolivia y Nicaragua confirma la evidencia recogida de experiencias similares en materia de privatización en América Latina. En efecto, al igual que en otros casos, los procesos de privatización en

ambos países sugieren que la naturaleza del impacto de un proceso masivo de traspaso de empresas públicas al sector privado está fuertemente marcada por las formas específicas que adopta el proceso, la capacidad regulatoria del sector público y las condiciones de estabilidad social y económica prevalecientes.

En el caso de Nicaragua, el elemento diferenciador más importante proviene de las restricciones que le impuso al proceso de privatización, un entorno marcado por la inestabilidad macroeconómica y los conflictos sociales. Ello implicó para el proceso de privatización incorporar un grado importante de improvisación con el objeto de conciliar el avance hacia una economía de mercado y el proceso de pacificación social en un contexto de transición hacia la democracia. En particular, el problema de propiedad heredado del gobierno sandinista afectó tanto los mecanismos de privatización, como los beneficiarios, las recaudaciones y los medios de pagos aceptados. Específicamente, se usó el mecanismo de devolución de propiedades a los confiscados ilegalmente, y en aquellos casos en que no fue posible devolver los activos físicos, se distribuyeron bonos de indemnización que podían ser usados para adquirir otros activos del Estado.

Las características del proceso de privatización en Nicaragua redujeron fuertemente el impacto fiscal del proceso. Las reformas estuvieron orientadas a garantizar un mínimo de estabilidad política y social en un ambiente enrarecido por conflictos de carácter recurrente y priorizaron la velocidad del proceso con el propósito de enviar una señal respecto del carácter irreversible del proceso. El bajo nivel de las recaudaciones generadas por las privatizaciones refleja básicamente la utilización masiva de bonos de indemnización emitidos por el Estado, para financiar la compra de empresas públicas y en un número importante de casos, la venta de empresas públicas a precios subsidiados, con el objeto de favorecer a grupos específicos de la población. En esta etapa además se procedió a la devolución de numerosas empresas que habían sido confiscadas ilegalmente durante el gobierno anterior a sus antiguos dueños, lo que también contribuyó a reducir el impacto fiscal del proceso de privatización.

La experiencia de Nicaragua, en este sentido, confirma la evidencia acumulada en otros países, de que un proceso acelerado de traspaso de empresas públicas reduce la capacidad de implementar un proceso completamente transparente y reduce el nivel de ingresos recaudados por el Estado.<sup>38</sup>

Por otra parte, las características del entorno político-económico, la ausencia de derechos de propiedad claramente definidos, las restricciones de financiamiento y el reducido nivel de capacitación de los trabajadores, limitaron fuertemente el potencial impacto positivo de las privatizaciones sobre la eficiencia. En particular, la experiencia de privatización en Nicaragua sugiere que un elemento central del impacto de un proceso de privatización está asociado a aspectos relacionados con la capacidad gerencial de los nuevos propietarios y la experiencia acumulada respecto del funcionamiento de los mercados. La evidencia disponible en Nicaragua indica que el impacto de la privatización sobre la eficiencia depende en una medida importante de las características vinculadas con la distribución de la propiedad y la gestión al interior de las empresas. En las empresas administradas por los trabajadores se observan niveles de eficiencia relativamente bajos como resultado de la falta de capacidad gerencial y de la falta de acceso al financiamiento

que enfrentan estas empresas (Buitelaar, 1996). En forma similar, en el sector agroindustrial, existe evidencia que la transición desde una política intervencionista hacia la liberalización y desregulación de los mercados no parece haber sido una medida suficiente para generar resultados positivos en términos de eficiencia en el sector. El simple traspaso de la propiedad, sin una política sectorial definida, ha dado origen a un proceso de concentración de la oferta sectorial a favor de un pequeño grupo de comercializadores urbanos. Así mismo, se observa una falta de articulación del sector como resultado de las dificultades de comercialización que enfrentan los productores rurales, derivada en parte de la eliminación de servicios, restricciones en recursos crediticios, ausencia de investigación y de un nivel de inversión en infraestructura rural extremadamente bajo. Lo anterior plantea la necesidad de establecer un rol más activo del Estado en materia de política sectorial (Spoor, 1994<sup>39</sup>).

Por otra parte, el proceso de privatización en Nicaragua tuvo un impacto significativo sobre la distribución de la propiedad, particularmente en el sector agropecuario, en la medida que como resultado del proceso de privatización fueron beneficiados centenares de trabajadores y campesinos, lo que permitió la incorporación masiva de nuevos propietarios (Zúñiga, 1996). Sin embargo, la mejora conseguida en equidad se logró sacrificando los niveles de eficiencia de las empresas privatizadas, como resultado de las restricciones de capital físico y humano que caracterizaron el proceso nicaragüense. Por otra parte, el impacto positivo sobre la equidad ha sido neutralizado parcialmente por la lentitud del proceso de legalización de las nuevas propiedades traspasadas a los trabajadores y campesinos. Entre otras consecuencias, la falta de legalización ha impedido que las empresas y/o particulares tengan acceso al crédito bancario, de manera que la falta de capital de trabajo ha llevado a muchos beneficiarios de la privatización a desprenderse de sus propiedades a precios inferiores a su valor real, emergiendo lentamente un nuevo proceso de concentración de la propiedad.

En el caso de Bolivia el elemento distintivo del proceso de privatización fue la estrategia utilizada, caracterizada por un lado, por la capitalización de las principales empresas estatales como mecanismo de incorporación del sector privado a la producción y gestión de las empresas públicas, y por otro lado, por la distribución masiva de la propiedad de las empresas capitalizadas entre toda la población adulta.

En este caso, el impacto directo de las privatizaciones sobre las finanzas públicas está neutralizado por la utilización del mecanismo de capitalización como una forma de integrar al sector privado a la gestión de las empresas públicas. Esto puede limitar la obtención de recursos por parte del Estado y el financiamiento de programas sociales. Se estima que la capitalización de empresas públicas representará alrededor del 30% del PIB. Por otra parte, se contempla, simultáneamente, privatizar 70 empresas de lo que se espera recaudar alrededor de un 4% del PIB, que beneficiaría a las corporaciones regionales.

El efecto de la capitalización de empresas públicas sobre la eficiencia dependerá crucialmente de la capacidad del Estado de establecer una regulación efectiva en aquellos sectores caracterizados por la existencia de monopolios naturales y de la creación de incentivos que permitan la incorporación de operadores en las empresas capitalizadas caracterizados por una elevada capacidad de gestión y una extensa experiencia sectorial.

Una de las principales ventajas que tiene el mecanismo de capitalización es que representa un método relativamente eficiente para garantizar el crecimiento de las empresas a través de los compromisos de inversión que contraen los inversionistas privados al asumir la gestión de la empresa. Sin embargo, este mecanismo representa un costo de oportunidad para el socio estratégico al tener que inmovilizar los recursos destinados a la inversión ya que no es posible darle otro destino al volumen de inversión comprometida, y adicionalmente, puede implicar niveles de inversión excesivos a nivel sectorial, no representando una decisión óptima en términos de eficiencia asignativa.

Un efecto positivo atribuible a las reformas estructurales de segunda generación que se han venido implementando en los últimos años es el significativo incremento de la inversión extranjera directa,<sup>40</sup> la que en 1995 se ha triplicado respecto del período anterior.

Indudablemente, uno de los ingredientes más atractivos de la fórmula de capitalización boliviana es su fuerte contenido distributivo asociado a la distribución de las acciones a toda la población boliviana mayor de edad. Esta fórmula no es nueva y reproduce en cierta medida el sistema de vouchers aplicado en varios países de Europa Oriental. La gran diferencia radica en el grado de liquidez de los activos traspasados, ya que establece un mecanismo forzoso de ahorro de largo plazo debido a las restricciones que se establecen para acceder antes de la edad de jubilación al valor de las acciones o a los dividendos que estas generen.

La distribución de la propiedad hacia la población genera diversos efectos distributivos. En primer lugar, un efecto directo sobre los activos de toda la población mayor de edad. Al ser una distribución igualitaria, en el sentido que cada ciudadano percibirá el mismo número de acciones en un primer instante, se genera una modificación de la distribución relativa de los activos a favor de los sectores más pobres.<sup>41</sup> Sin embargo, existen otras fórmulas que podrían permitir focalizar la recaudación resultante de las privatizaciones a aquellos sectores más vulnerables.<sup>42</sup> Siguiendo esta filosofía, en el caso boliviano se podría haber concebido un esquema en el cual los sectores de mayores ingresos no participaran de la distribución de activos. El problema principal asociado a esta opción podría derivarse de las dificultades para identificar los beneficiarios que serían merecedores y cuales no. Este problema no es trivial en un país donde los sistemas de información que caracterizan socioeconómicamente a los individuos no están lo suficientemente desarrollados, lo que podría propiciar una pérdida de transparencia. Además, como plantean algunos, inclusive autoridades del área social, en un país con los altísimos niveles de pobreza como es Bolivia, cualquier política social resulta tener un carácter altamente focalizado, lo que no excluye la necesidad de propender a políticas con un mayor sesgo pro-pobre y trabajar en el desarrollo de sistemas de información que propendan a una mayor eficacia de la política social.

El impacto que esta repartición de activos genere sobre la distribución del ingreso de las personas es más complejo y tiene que ver con variables tan diversas como la distribución de edad de las personas, la evolución de la rentabilidad de la administradora de fondos seleccionada, los movimientos del afiliado entre administradoras a lo largo del ciclo de vida y por último la capacidad de informarse y de procesar la información del mercado de valores.

Adicionalmente, debe señalarse que la fórmula seleccionada para la capitalización de las empresas genera efectos derivados de la participación de los trabajadores de las empresas capitalizadas. Como se señaló anteriormente, con el fin de integrar a los trabajadores, se les invitó a conformar las sociedades anónimas mixtas (SAM), paso legal previo para proceder a la capitalización. El acuerdo fue indudablemente muy beneficioso para los trabajadores en términos de condiciones de precio y de financiamiento. Desde el punto de vista de la sociedad, este efecto es inequitativo en el sentido que se ofrece bajo condiciones preferenciales una participación en la propiedad a un grupo selectivo de personas que son los trabajadores de la empresa, los que a su vez, por el propio hecho de contar con un empleo formal, no representan los estratos de menores ingresos. Sin embargo, como lo muestran otras experiencias similares en la región, y Bolivia no es la excepción, la motivación de las formas de capitalismo laboral ha sido más bien de carácter político, de facilitar la implementación del proceso a través de la integración de los trabajadores al proceso, y no se ha pretendido generar un efecto redistributivo con este. En síntesis, la participación de los trabajadores en forma privilegiada en los procesos de privatización, representa una distribución factorial, desde el capital hacia el factor trabajo,<sup>43</sup> pero al mismo tiempo, no representa una distribución personal progresiva, y más bien tiende a favorecer a los estratos medios que pertenecen al sector formal de la economía.

Finalmente, en relación al impacto de la capitalización sobre la equidad, cabe mencionar que la política social implícita del Estado en el esquema boliviano es la de priorizar el gasto en el componente de seguridad social en lugar de otras funciones como educación o salud. Si bien existe consenso respecto de la precariedad del sistema de seguridad social boliviano y por lo tanto de la necesidad de introducir cambios radicales en su estructura, también es cierto que el impacto redistributivo del gasto en los segmentos primarios de los sectores de educación y salud, ha mostrado ser sustancialmente superior que el del gasto en seguridad social.

#### **IV. LA EXPERIENCIA DE REGULACION**

Un elemento central en la determinación del impacto de las privatizaciones de los servicios de utilidad pública se relaciona con las características del marco regulatorio que afecta a estos sectores. En aquellos sectores en que existen economías de escala significativas, como es el caso, en general, en la mayoría de los sectores en que operan las empresas vinculadas con los servicios de utilidad pública, la solución competitiva tradicional es subóptima, ya que impide aprovechar estas economías de escala. En estos casos puede ser eficiente que se genere una estructura de mercado caracterizada por la presencia de un número limitado de oferentes, con el objeto de aprovechar las economías de escala existentes. En este caso, si existen economías de escala y una proporción significativa de la inversión es irreversible, se crean barreras a la entrada y el establecimiento de precios monopólicos. La existencia de monopolios naturales no disputables requiere algún grado de control por parte del Estado, que limite el poder monopólico de los oferentes.<sup>44</sup>

En general, para los inversionistas de servicios de utilidad pública, la decisión de participar en América Latina, pasa por la ponderación de diversos factores. Entre ellos se pueden mencionar la existencia de un gobierno que represente alguna garantía de respeto a las reglas, el grado de competencia del sector al que aspiran ingresar y la transparencia del marco regulatorio sectorial. Esto es, el marco regulatorio existente es un elemento tan importante como las políticas macroeconómicas y la situación política general cuando se trata de decidir la participación en contratos de naturaleza de largo plazo, como es el caso de los servicios de utilidad pública y las obras de infraestructura. Desde el punto de vista interno, como ya se ha mencionado, el marco regulatorio es un elemento central y de cuya eficacia y claridad, dependerá la distribución de los potenciales beneficios derivados de las reformas que están tomando lugar en los servicios de utilidad pública en América Latina.

En este capítulo se realiza un análisis comparativo de las experiencias de regulación en los sectores de telecomunicación y electricidad en Bolivia y Nicaragua, tomando en consideración elementos vinculados con la estructura de mercado de los sectores y el marco legal. En la primera parte de esta sección se revisan algunas de las características emergentes en América Latina que están definiendo los nuevos sistemas de regulación. Posteriormente, se analizan las experiencias de regulación en Bolivia y Nicaragua en los sectores de telecomunicaciones y electricidad en forma más específica.

## 1. Características generales de los sistemas de regulación

En forma similar a otros países de la región, tanto en Bolivia como en Nicaragua, la función regulatoria del Estado está siendo objeto de una profunda revisión a raíz del proceso de liberalización y desregulación de sus economías, del acelerado ritmo de innovación tecnológica en algunos sectores claves y del proceso de privatización que se ha venido implementando en estos países. El Estado ha asumido, de manera implícita o explícita, la función regulatoria, pero ésta ha tendido a estar concentrada en el Poder Ejecutivo, quien a su vez, en forma paralela, ha desempeñado también las funciones de formulación de políticas sectoriales y se ha encargado de la provisión de estos servicios, transformándose en juez y parte de las decisiones sectoriales. A partir de la reforma del Estado que han venido experimentando los países de la región en las últimas décadas, y dentro del contexto de la privatización de los servicios de utilidad pública, se ha producido una tendencia a transferir las funciones de producción al sector privado y las de regulación a un ente regulador especializado, reservándose el poder ejecutivo, a través de las secretarías o ministerios sectoriales, la función de diseño de políticas y planes sectoriales de más largo plazo. Este proceso en algunos países se encuentra más avanzado que en otros,<sup>45</sup> y se ha caracterizado por ser un proceso de aprendizaje donde no hay recetas específicas y el marco regulatorio se ha ido adaptando a los cambios en el entorno e incorporando las lecciones que surgen de la propia experiencia acumulada en esta materia.

El establecimiento de un marco regulatorio consistente, que promueva el uso eficiente de los recursos y estimule la competencia, plantea diversos desafíos en materia de estabilidad institucional y capacitación funcionaria. En este sentido, uno de los mayores obstáculos que los entes reguladores deben superar son la capacidad de generación de información, así como la capacidad de consolidar equipos técnicos sólidos capaces de efectuar prospectivas sectoriales que a su vez les permita ir al paso de los acontecimientos tecnológicos, evitando transformarse en una fuente de retraso para el sector, al establecer normas o al no modificar a tiempo las normativas que van quedando obsoletas. Esto último es muy importante en aquellos sectores que se caracterizan por un acelerado proceso de innovación tecnológica.

Los sistemas de regulación emergentes en América Latina no permiten identificar un perfil característico, en la medida que las experiencias de regulación en la región se diferencian entre sí en numerosos aspectos<sup>46</sup> vinculados con la institucionalidad, los objetivos y atribuciones del ente regulador y el grado de discrecionalidad del ente regulador.

Bolivia y Nicaragua no escapan a esta tendencia y es así que desde inicios de los noventa en ambos países se ha venido trabajando en la revisión de las Leyes y Reglamentaciones que regulaban los sectores de servicios de utilidad pública y, a diferencia de otras experiencias similares, ambos países han puesto especial cuidado en la secuencia de los procesos de privatización y regulación, en el sentido que la definición del marco regulatorio anteceda a la privatización del sector, lo que es particularmente importante en países con instituciones judiciales y burocracias frágiles. Sin embargo, la reforma emprendida en el caso boliviano al respecto es más profunda, integral y original que el enfoque que se está siguiendo en Nicaragua y en otros países de la región. En Nicaragua,

similarmente a la mayoría de los países de la región que han avanzado en el ámbito de la regulación, la revisión de los marcos regulatorios está surgiendo en forma casuística y sin un marco global que defina el ámbito de acción y los instrumentos de regulación disponibles para los organismos reguladores.

El proceso boliviano ha sido más planificado y la regulación ha sido un aspecto central de la propuesta de capitalización. En este caso, el análisis del impacto del nuevo marco regulatorio sobre la eficiencia y la equidad no puede ser realizado en forma independiente del proceso de capitalización, en la medida que este último representa el origen de la reforma del aparato regulatorio. El nuevo marco regulatorio en Bolivia está basado en la creación de instituciones reguladoras de carácter autónomo e independiente del poder político. Para ello se constituyó a través de la Ley SIRESE un cuerpo regulador formado por una Superintendencia General a cargo de un conjunto de Superintendencias Sectoriales (véase el recuadro 5). Se trata fundamentalmente de un sistema integrado, con un poder discrecional limitado y donde la función de fiscalización se concreta por la vía de la excepción y no como una actividad permanente. El carácter integrado del nuevo marco regulatorio permite garantizar la uniformidad de criterios entre las distintas entidades reguladoras sectoriales, y adicionalmente, permite el aprovechamiento de las economías de escala y la posibilidad de compartir las lecciones que surgen de las experiencias de cada sector.

Una de las principales limitaciones de la propuesta de reforma del marco regulador boliviano, y que se presenta en la mayor parte de los países de la región, se refiere a la ausencia de una clara división entre las instancias políticas y técnicas. La ley establece que es atribución del ente regulador el otorgamiento de las licencias de concesión de los servicios públicos. Esto convierte al ente regulador en juez y parte, combinando en sus atribuciones las definiciones de políticas sectoriales con la fiscalización y regulación sectorial. Por otra parte, no parece adecuado que la misma instancia que aprueba las normas internas, la estructura administrativa y las políticas salariales y de recursos humanos de las superintendencias sea la que fiscalice su propia gestión. A su vez, el hecho que la decisión del regulador especializado, esto es, del superintendente sectorial, pueda ser sometida a revisión por parte del regulador general no especializado, esto es, del superintendente general, puede convertirse en una fuente de tensión y es inconsistente con la división de funciones basadas en criterios técnicos.

Finalmente, la experiencia de Nicaragua en materia de regulación es más incipiente y se ha comenzado a perfilar fundamentalmente a través de la revisión de los marcos regulatorios de los sectores de Electricidad y Telecomunicaciones. En este sentido, el marco regulatorio en Nicaragua refleja fundamentalmente un proceso de adaptación de las instituciones y la legislación a los problemas y desafíos que han ido surgiendo como resultado del proceso de privatización, lo que contrasta con la experiencia boliviana, donde el marco regulatorio se inserta dentro de un proceso más amplio de reformas estructurales.

## Recuadro 5 El Sistema de Regulación en Bolivia

El esqueleto del sistema regulatorio boliviano está constituido por una ley general del sistema de regulación sectorial del 28 de octubre de 1994, denominada Ley SIRESE (Ley No 1600) y una serie de leyes sectoriales no todas aprobadas a la fecha.

La ley SIRESE establece que el sistema de regulación sectorial tiene como objetivo regular, controlar y supervisar aquellas actividades de los sectores de telecomunicaciones, electricidad, transporte, aguas, hidrocarburos y las de otros sectores que mediante ley sean incorporadas al Sistema.

El SIRESE forma parte del Poder Ejecutivo y estará bajo tuición del Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico. Estará regido por la Superintendencia General y las Superintendencias Sectoriales. Tanto la Superintendencia General como las Sectoriales constituyen órganos autárquicos y cuentan con autonomía de gestión técnica, administrativa y económica. Las actividades de los órganos del SIRESE se financiarán principalmente mediante tasas que se aplican sobre los ingresos brutos de los entes regulados.

Con respecto a la representación y nombramientos, se establece que los Superintendentes serán designados por el Presidente de la República a partir de una terna propuesta por dos tercios de los votos de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

El sistema de nombramiento está diseñado de modo que sea independiente del ciclo político. El Superintendente General tendrá un período de funciones de 7 años y los Superintendentes Sectoriales de 5 años, no pudiendo ser reelegidos, sino solamente pasado un tiempo igual al de su mandato.

Por otra parte, se han previsto una serie de limitaciones para los candidatos, teniendo por objeto evitar situaciones de conflictos de interés. El candidato no puede participar en forma directa o indirecta en la propiedad de alguna de las empresas sujetas a regulación del SIRESE, ni tener relación de parentesco de consanguinidad, en línea directa o colateral, o de afinidad, hasta el segundo grado inclusive, con el Presidente o el Vicepresidente de la República, o con los Superintendentes Sectoriales.

Entre las principales funciones a ser desempeñadas por el Superintendente General están:

- Fiscalizar la gestión de los Superintendentes Sectoriales.
- Aprobar los proyectos de normas internas, políticas salariales y de recursos humanos, y los presupuestos de la Superintendencia General y de las Sectoriales.
- Dirimir y resolver los conflictos de competencias entre los Superintendentes Sectoriales.

Por su parte, los Superintendentes Sectoriales tienen a su cargo las siguientes funciones:

- Hacer cumplir las normas legales sectoriales y sus reglamentos.
- Promover la competencia y eficiencia en las actividades de los sectores regulados por SIRESE
- Otorgar, modificar, renovar y caducar las concesiones, licencias, autorizaciones y registros.
- Vigilar la correcta prestación de servicios, el cumplimiento de las obligaciones contractuales incluyendo el plan de inversiones comprometido por parte de las empresas reguladas.
- Aprobar y publicar precios y tarifas.
- Intervenir y designar interventores.
- Aplicar sanciones.
- Conocer y procesar las denuncias y reclamos presentados por los usuarios, las entidades reguladas y los órganos competentes del Estado.
- Proponer al Poder Ejecutivo normas de carácter técnico.

La Ley SIRESE contempla adicionalmente una serie de artículos relacionados con las concesiones, licencias y registros y con disposiciones antimonopólicas y de defensa de la competencia.

Fuente: Ley SIRESE (1994).

## 2. Sector Telecomunicaciones<sup>47</sup>

### a) *Panorama general*

En la actualidad, numerosos países de América Latina han procedido a privatizar parcial o totalmente el sector de las telecomunicaciones, con resultados en algunos casos más satisfactorios que en otros. Las privatizaciones implementadas últimamente en la región han sido más exitosas, en parte por haber incorporado algunas de las lecciones derivadas de las primeras experiencias. Una lección importante dice relación con la velocidad del proceso y la necesidad de contar con un marco regulatorio previo, que defina las reglas del juego en el país. Como se observa en el cuadro 10, el rápido proceso de privatización implementado en Argentina en 1990 y la ausencia de un marco regulatorio claramente definido, explican en gran medida el bajo nivel de recaudaciones por línea instalada, asociadas al proceso de privatización. Esta experiencia contrasta con los elevados valores obtenidos en el traspaso de la empresa de telecomunicaciones en Bolivia y Perú, procesos que se caracterizaron por una planificación más detallada y el establecimiento de un esquema regulatorio para el sector, con anterioridad al traspaso.

La industria de telecomunicaciones en la región ha experimentado una transformación radical como resultado de la aceleración del proceso de innovación tecnológica, la incorporación de operadores privados al sector y las modificaciones que están experimentando los principios que definen la intervención estatal en materia de regulación sectorial. En un período breve de tiempo, la industria de los servicios de telecomunicaciones ha experimentado profundas transformaciones que han alterado la estructura de este mercado, reduciendo, en algunos casos en forma significativa, el poder monopólico de las empresas relacionadas con la provisión de los servicios de telefonía local y de larga distancia. Adicionalmente, la liberalización que se ha introducido al sector, como resultado de la incorporación de operadores privados, y la convergencia de los servicios de telecomunicaciones como resultado de la innovación tecnológica, han estimulado una creciente integración entre los distintos mercados que componen la industria y que tradicionalmente habían operado en forma independiente. La actual coyuntura regional plantea múltiples desafíos en materia de regulación de la industria de telecomunicaciones en un contexto caracterizado por la ausencia de un consenso claro respecto del alcance y contenido de la intervención estatal y donde existen conflictos potenciales entre los objetivos de eficiencia y equidad.

Desde una perspectiva de eficiencia, particularmente cuando se trata de mercados pequeños, puede ser deseable permitir que una misma empresa opere simultáneamente en mercados competitivos y en mercados con características monopólicas. Esta situación permitiría, en principio, compatibilizar las ganancias derivadas de la diversificación con el financiamiento de la expansión de la cobertura, a través de la utilización de subsidios cruzados. Sin embargo, es necesario diseñar mecanismos de control que impidan el surgimiento de barreras a la entrada derivadas de la utilización de subsidios cruzados predatorios en contra de potenciales competidores, o el abuso tarifario por parte de la propietaria de la red a la cual debe conectarse necesariamente el competidor. La experiencia en América Latina, señala que los recursos generados en el ámbito de la

telefonía de larga distancia no siempre se han destinado a financiar la expansión de la cobertura de la telefonía local hacia los grupos de menores ingresos y/o hacia las zonas rurales. En algunos casos estos recursos se han transformado en una fuente de renta de los operadores de larga distancia o han sido utilizados para financiar los déficits fiscales.

Los problemas que plantea la regulación de un sistema de subsidios cruzados como fuente de financiamiento de la expansión de cobertura han llevado a plantear la alternativa de implementar subsidios estatales focalizados. Sin embargo, este mecanismo, en el actual escenario regional, caracterizado por la prioridad asignada a los temas de educación y salud, constituye una alternativa que en muchos casos tiene una reducida viabilidad política.

En relación a la situación de Bolivia y Nicaragua, estos países se caracterizan por presentar, en términos relativos, indicadores muy precarios en materia de servicios de telecomunicaciones. La naturaleza y origen del problema es similar entre ambos países, en el sentido que existen serias deficiencias en términos de cobertura y calidad de los servicios, lo que refleja el retraso en el nivel de desarrollo económico en ambos países. Adicionalmente, cabe destacar el débil crecimiento experimentado por el número de líneas por habitantes en la década del ochenta. Mientras en la región éstas se han más que duplicado, Bolivia y Nicaragua han experimentado una ampliación marginal de la cobertura de los servicios de telefonía básica. El subdesarrollo de los servicios de telecomunicaciones es aun más serio en las regiones rurales, donde la teledensidad es inferior al 1% en ambos países. Una evaluación similar resulta al analizar los indicadores de accesibilidad, tanto en términos de líneas residenciales, así como en cuanto a los suscriptores de celulares, evidenciando al mismo tiempo una escasa diversificación de la oferta de servicios (véase el cuadro 11).

Respecto de la calidad del servicio, Bolivia presenta indicadores razonables en lo que se refiere a telefonía de larga distancia, no obstante, la calidad del servicio de telefonía local es extremadamente deficiente, reflejando la ausencia de incentivos para las inversiones que ha caracterizado la gestión de los operadores responsables de la provisión del servicio local en el país.

Con respecto al grado de desarrollo tecnológico en la industria de telecomunicaciones, Bolivia y Nicaragua han alcanzado un nivel de modernización relativamente elevado, de acuerdo a los patrones internacionales. Este es un fenómeno generalizado en aquellos países que han enfrentado un proceso de reforma sectorial que ha coincidido con un proceso acelerado de innovación tecnológica en el ámbito de las telecomunicaciones. Este fenómeno se ha concentrado particularmente en el segmento de larga distancia.<sup>48</sup>

Con respecto a la estructura de la industria de telecomunicaciones existen diferencias importantes que han marcado las características del desarrollo del sector. En efecto, como se observa en el cuadro 12, mientras en Nicaragua el modelo industrial ha sido similar a la mayor parte de los países de la región, esto es, un monopolio estatal integrado verticalmente, en Bolivia el modelo existente antes de la privatización se aleja de lo que ha sido la experiencia tradicional, y se caracteriza por la presencia de operadores privados en

el sector de la telefonía local, organizados a través de cooperativas regionales. Los servicios de telefonía local en Bolivia son suministrados por cooperativas que detentan un monopolio a nivel regional. En el sector de larga distancia, los servicios eran ofrecidos por un monopolio estatal, que al mismo tiempo estaba facultado para ofrecer servicios locales en poblaciones rurales. La ausencia de coordinación entre el operador estatal y las cooperativas incidió negativamente en la disponibilidad y calidad de los servicios de larga distancia nacional. Actualmente, en ambos países se está produciendo una reestructuración de la industria de telecomunicaciones como resultado del proceso de capitalización iniciado a fines de 1995 en Bolivia y del proceso de privatización que ha sido sucesivamente postergado para mediados de 1996 en Nicaragua.

Una característica común en Bolivia y Nicaragua ha sido la ausencia de definiciones de criterios y de metodologías claras respecto de la formación de precios de los servicios de telecomunicaciones, lo que ha implicado una disociación de las tarifas de telefonía respecto de los costos.

En ambos países, las tarifas de los servicios de telecomunicaciones se han fijado tradicionalmente en forma independiente de los costos y con una estructura de precios caracterizada por tarifas locales muy bajas, elevadas tarifas en los servicios de larga distancia y en el caso de Bolivia, elevados costos de acceso a las líneas telefónicas. Los subsidios cruzados, sin embargo, a diferencia de la mayoría de los países de la región, no han fluido desde los usuarios de servicios de larga distancia hacia los usuarios de la telefonía local, sino que en el caso de Nicaragua, la evidencia indica que el subsidio a favor de los usuarios de telefonía local ha sido a costa de las operadoras extranjeras cuyos costos de interconexión habrían superado los patrones internacionales, mientras que en el caso de Bolivia, el subsidio implícito en las bajas tarifas de la telefonía local, habría sido financiado por el aporte de los nuevos socios de las cooperativas, por concepto de costo de instalación.

El cuadro 13 permite apreciar el reducido nivel de las tarifas locales que ha caracterizado el funcionamiento de los sectores de telecomunicaciones en Bolivia y Nicaragua y el elevado costo de instalación en Bolivia, vinculado al certificado de aportación que es cargado al nuevo socio suscriptor del servicio. En términos comparativos, las tarifas de la telefonía local y larga distancia nacional en Nicaragua, no puede considerarse elevada si se los compara con el resto del mundo (véanse los cuadros 13 y 14). Sin embargo, estas tarifas no son necesariamente accesibles para una parte importante de la población.

En relación a las tarifas de larga distancia, si se observa el cuadro 14 donde se ilustran los valores recíprocos de llamadas de larga distancia internacional en una muestra limitada de países, excluyendo el caso de Chile donde el sector privado participa en forma competitiva en el segmento de larga distancia, el valor de las llamadas desde Managua y la Paz suele ser inferior o similar a las tarifas que se originan desde el país destinatario. En particular, las tarifas originadas en Bolivia y Nicaragua son inferiores a las tarifas por servicios equivalentes originadas en países con una fuerte presencia de operadores privados. Lo anterior pone de manifiesto la importancia del marco regulatorio como un mecanismo que permita traspasar las ganancias de eficiencia, asociadas al proceso de privatización, a los consumidores. Las experiencias de Argentina y México son ilustrativas al respecto.

En síntesis, los principales desafíos que plantea la organización del sector de telecomunicaciones en Bolivia y Nicaragua están relacionados con la expansión de la cobertura de los servicios, la reducción de la brecha entre las localidades rurales y urbanas, el mejoramiento de la calidad de los servicios y el establecimiento de esquemas tarifarios transparentes.

En el recuadro 6 se resumen los objetivos específicos y las motivaciones que han impulsado el proceso de reforma del sector de telecomunicaciones en Bolivia y Nicaragua.

#### **Recuadro 6**

##### **Objetivos de la reforma del sector de telecomunicaciones en Bolivia y Nicaragua**

Un objetivo central que se propuso la reforma del sector de las telecomunicaciones tanto en Bolivia como en Nicaragua es la ampliación de la cobertura, con el fin de reducir la brecha existente entre la situación de los países con respecto al promedio de América Latina.

Específicamente, los objetivos a los que se aspira con la capitalización de ENTEL son los siguientes:

- Duplicar la densidad telefónica nacional.
- Instalar servicio telefónico en toda población rural con más de 350 habitantes.
- Brindar servicio local a todas las poblaciones de más de 10 000 habitantes.
- Mejorar la calidad del servicio.
- Establecer tarifas y cargas en función de los costos.
- Modernizar y digitalizar las redes de telecomunicaciones.
- Establecer la libre competencia en el sector luego de un período de exclusión definido.
- Establecer un ente regulador autónomo y transparente.

En el caso de Nicaragua, la motivación de la reforma y la privatización de la empresa de telecomunicaciones TELCOR, está asociada no sólo a la necesidad de modernizar y ampliar la cobertura del servicio, sino que, a la solución del problema específico de propiedad derivado de la confiscación de propiedades durante el gobierno anterior.

El Proyecto de Ley de Telecomunicaciones plantea la creación de un ente regulador denominado también TELCOR cuyas funciones serán:

- Especificar y homologar equipos.
- Administrar y regular el espectro radioeléctrico.
- Asignar frecuencias.
- Otorgar concesiones y licencias de acuerdo a criterios que serán definidos posteriormente.
- Clasificar servicios que no han sido clasificados en la Ley.
- Modificar categorías de servicios.

Fuente: Monitor de la Capitalización No. 16, 31 diciembre de 1995 y Herrera (1996).

#### **b) *El marco regulatorio***

La evolución del marco regulatorio del sector de telecomunicaciones en Bolivia y Nicaragua, refleja en gran medida las demandas asociadas a los procesos de reforma estructural implementados en ambos países y las restricciones político-institucionales que cada uno de ellos ha debido enfrentar.

En Nicaragua, el sector de las telecomunicaciones hasta comienzos de la década de los setenta, no contaba con instituciones reguladoras especializadas y la evolución del sector estuvo marcada por las prioridades y metas sectoriales que establecía el Poder Ejecutivo. La llegada del gobierno sandinista no alteró las características del sector, el cual siguió estructurado alrededor de un operador estatal fuertemente dependiente del poder político. Durante este período, el sector de las telecomunicaciones fue quedando rezagado respecto del proceso de innovación tecnológica que comenzaba a desarrollarse en forma acelerada en el resto del mundo.

Recientemente, el gobierno ha elaborado diversos proyectos tendientes a modificar la estructura del sector de las telecomunicaciones a través de la incorporación de operadores privados y la creación de incentivos destinados a ampliar la cobertura de los servicios telefónicos. Estos proyectos, entregan al Estado un número importante de instrumentos de control, sin un marco definido que regule y limite su aplicación. Esta característica le otorga un alto grado de discrecionalidad al Estado, lo que desde la perspectiva de los inversionistas privados puede ser un factor de incertidumbre respecto de la estabilidad de las reglas del juego y por esta vía puede desincentivar la incorporación de operadores calificados al sector. Por otra parte, la excesiva concentración de atribuciones en el Estado, en un contexto caracterizado por la existencia de una normativa en muchos casos imprecisa y ambigua, estimula la arbitrariedad y somete al Estado a las presiones de los distintos grupos de poder. Para que el ente regulador pueda enfrentar las presiones de las grandes empresas multinacionales y los grupos de poder domésticos, resulta indispensable dotarlo de un financiamiento adecuado, de programas específicos de fortalecimiento institucional y de una normativa complementaria que defina con mayor claridad las características del sector y las atribuciones de las entidades reguladoras.

En un plano más concreto, las nuevas propuestas de reforma de la industria de telecomunicaciones en Nicaragua, parecen no incorporar las importantes transformaciones que ha experimentado el sector en el último tiempo en materia de innovación tecnológica e integración de los mercados. El nuevo proyecto de Ley de Telecomunicaciones elaborado por el gobierno tiende a restringir la actividad de los operadores a submercados no integrados y desde esta perspectiva no incorpora la tendencia generalizada hacia la integración de los servicios de telefonía, radio y televisión.

En relación a la competencia, el Proyecto de Ley de Telecomunicaciones de Nicaragua intenta desestimular las prácticas desleales y la creación de barreras a la entrada artificiales, a través de diversas disposiciones que implican en la práctica que los operadores que poseen más de una concesión o licencia están obligados a crear empresas independientes asociadas a cada concesión o licencia. Sin embargo, esto no garantiza el desarrollo de la competencia en el sector, ya que en última instancia, ésta dependerá de las decisiones del ente regulador (TELCOR), de cuáles servicios entrarán al régimen de competencia, de los criterios que se aplicarán en el otorgamiento de las licencias y de los acuerdos de interconexión que establezcan las propias empresas.

En Bolivia, a diferencia de Nicaragua, ha existido tradicionalmente un ente regulatorio y fiscalizador (Dirección General de Telecomunicaciones) que ha centralizado diversas funciones relacionadas con el otorgamiento de concesiones, la formulación de

reglamentos específicos y la coordinación y fiscalización de las actividades del sector. Sin embargo, en la práctica este organismo no ha podido realizar una labor efectiva ya que ha carecido de la autonomía necesaria y no ha contado con un presupuesto compatible con las labores que la propia legislación le asigna.

Adicionalmente, el marco regulatorio en Bolivia se caracteriza por la coexistencia de normas inconsistentes que han afectado la eficiencia del sector y limitado la expansión de la cobertura de los servicios de telefonía. En efecto, en Bolivia, la provisión de los servicios de telefonía local ha estado en manos de operadores privados organizados en la forma de cooperativas regionales que han ido adquiriendo en la práctica poderes monopólicos. Esta situación se contrapone a la Ley General de Telecomunicaciones de 1971 que establece que es una facultad privativa del Estado la provisión de servicios de telecomunicaciones y permite excepcionalmente la participación de operadores privados, pero sin reconocérseles derechos monopólicos. La presencia de cooperativas protegidas por el Estado en la provisión de servicios de telefonía local ha constituido un factor de desincentivo a la incorporación de nuevos operadores y la expansión de la telefonía local.

El nuevo marco regulatorio en Bolivia, a través de la Ley SIRESE, está orientado a asegurar una efectiva ampliación de la cobertura en el sector, mejorar la calidad de los servicios, estimular la competencia y fortalecer la capacidad reguladora del Estado a través de la creación de un ente regulador autónomo e independiente del poder político. No obstante, por la vía de las excepciones establecidas en la nueva ley de telecomunicaciones, las ganancias de eficiencia derivadas de una mayor competencia en los servicios de telefonía local y de larga distancia, tardarán algún tiempo en concretarse, ya que, como resultado de las negociaciones realizadas en el contexto de la capitalización de ENTEL, el Estado cedió la concesión exclusiva de los servicios de telefonía local y de larga distancia por un período de 6 años, que beneficiará no solo al nuevo operador privado de larga distancia, sino también a las cooperativas en lo que respecta a la telefonía local. El período de exclusividad de un determinado número de años, cuyo fundamento se vincula con el otorgar al nuevo operador privado la posibilidad de recuperar las inversiones que realiza en el sector, ha sido un mecanismo frecuentemente utilizado en las experiencias de privatización de la región (véase el cuadro 12). Como resultado de la concesión del período de exclusividad, no cabe esperar un cambio en la estructura de la industria de telecomunicaciones boliviana en el período inmediatamente después de las privatizaciones.

c) *Evaluación del sector*

La evolución de la industria de telecomunicaciones en Bolivia y Nicaragua, en las últimas décadas se ha caracterizado por su baja tasa de crecimiento, la reducida diversificación de la oferta de servicios de telefonía, la baja calidad de sus servicios y el aumento en la brecha de cobertura entre las zonas urbanas y rurales. Esta situación se ve agravada por los problemas que plantea la existencia de múltiples distorsiones en la estructura tarifaria como resultado de la aplicación de subsidios cruzados poco transparentes y la ausencia de marcos regulatorios que limitan efectivamente el poder monopólico, muchas veces respaldado por la propia normativa.

El rezago que ha caracterizado el desarrollo del sector de telecomunicaciones en Bolivia y Nicaragua, refleja fundamentalmente deficiencias en el marco regulatorio, y es independiente, en cierta medida, de las características que definen la naturaleza de la intervención estatal en cada país y de la estructura de mercado resultante. La experiencia en ambos países sugiere que los problemas del sector de telecomunicaciones están relacionados con la existencia de distorsiones inducidas por la propia normativa, la incapacidad de los organismos reguladores y en muchos casos, la ausencia de una clara voluntad política de abordar los problemas que caracterizan al sector de las telecomunicaciones en ambos países.

El desarrollo de la industria de telecomunicaciones en Nicaragua siguió el patrón tradicional latinoamericano, caracterizado por la existencia de un monopolio estatal encargado de ofrecer a nivel nacional todos los servicios. Bolivia, en cambio, representa un caso especial en la región debido a la fuerte presencia de operadores privados en la prestación de los servicios de telefonía. En este país existe una clara separación entre la telefonía de larga distancia que es ofrecida por una empresa estatal (ENTEL) y la telefonía local que es operada por cooperativas privadas que ejercen un virtual monopolio en sus respectivas áreas de concesión. La coexistencia de operadores privados y una empresa estatal generó un proceso caracterizado por la atomización de las decisiones, que en ausencia de un organismo regulador autónomo, ha sido responsable de la falta de coordinación que ha caracterizado el desarrollo del sector en Bolivia.

Con el objeto de enfrentar los problemas que han frenado el desarrollo del sector de telecomunicaciones, en ambos países se ha procedido a implementar un conjunto de reformas orientadas a promover la competencia y a ampliar la cobertura de los servicios en el sector. El ingrediente común de la reforma en los dos países es la privatización de los servicios de telefonía previa aprobación de la nueva ley de telecomunicaciones y la separación de las funciones operativas de las de regulación.

En ambos países, las reformas incorporan explícitamente la promoción de la libre competencia en el sector. Sin embargo, el otorgamiento de derechos de exclusividad temporarios (6 años en Bolivia y 7 años en Nicaragua) a los operadores telefónicos en la etapa inicial, y las atribuciones de los organismos reguladores que le permiten limitar indefinidamente la entrada de nuevos operadores al sector, sin una clara definición de los criterios a utilizar, pueden atentar contra el desarrollo de una efectiva competencia en la industria de telecomunicación.

El desarrollo de la competencia en el sector de las telecomunicaciones dependerá en gran medida de la capacidad, por parte de las respectivas autoridades, de derribar las barreras a la entrada que los operadores que ingresan primero al sector puedan establecer apoyándose en las ventajas que les otorgan los derechos de exclusividad transitorios. Por otra parte, y con el objeto de reducir la ambigüedad implícita en la normativa de ambos países, es necesario establecer con mayor claridad los criterios que sirven de referencia a las decisiones de la autoridad sectorial.

En relación a la universalización de los servicios, existen diferencias significativas entre Bolivia y Nicaragua respecto de los mecanismos implementados en cada caso para ampliar las respectivas redes de telecomunicaciones.

En Nicaragua, la expansión de la cobertura de los servicios de telefonía se pretende lograr a través de la imposición de metas de crecimiento a las empresas, a cambio de los derechos de exclusividad. Sin embargo, dado que la nueva legislación propone un sistema de precios uniformes para todo el país y no se permiten los subsidios cruzados entre servicios, la universalización está acotada por la magnitud de los subsidios cruzados entre usuarios, implícita en la existencia de diferencias en los costos de instalación por área y en los volúmenes de tráfico cursado. Por otra parte, el nuevo proyecto no contempla mecanismos de subsidios que financien la expansión de la cobertura hacia los sectores de menores ingresos y las áreas de menor densidad una vez terminado el período de exclusividad. Esto ciertamente constituye una limitación importante para la expansión de la cobertura de los servicios telefónicos.

En el caso boliviano, el financiamiento de la universalización de los servicios se aborda a través de la creación de un fondo nacional de desarrollo regional cuyos recursos serán utilizados para financiar proyectos deficitarios. Sin embargo, esto plantea importantes desafíos en materia de control y definición de prioridades.

La actual legislación también contempla la posibilidad de establecer un subsidio cruzado a favor de los operadores locales, autorizándolos a cobrar un adicional sobre los costos de interconexión para llegar a los usuarios finales. En este sentido, el organismo regulador podría condicionar la utilización de un cobro adicional a que los recursos que éste genere se destinen exclusivamente a financiar proyectos deficitarios. Esta alternativa sin embargo, puede limitar una eficiente transferencia interregional de los recursos y adicionalmente, puede desincentivar las inversiones relacionadas con el establecimiento de interconexiones.

### 3. Sector Eléctrico<sup>49</sup>

#### a) *Panorama general*

La industria eléctrica ha experimentado en los últimos años profundas transformaciones en materia de regulación sectorial y estructura de mercado. Estos cambios están íntimamente relacionados con el proceso de redefinición del rol del Estado y han implicado la incorporación masiva de operadores privados al sector en el contexto de las privatizaciones que se han estado implementando en la región en los últimos años.

La industria eléctrica se caracteriza por la presencia de segmentos con características de monopolio natural, como son las actividades de transmisión,<sup>50</sup> segmentos con economías de ámbito, donde una empresa puede proveer el servicio en forma más económica que varias empresas superpuestas, como es el caso de la distribución, y finalmente, actividades potencialmente competitivas, como es el segmento de la generación.<sup>51</sup> Las actividades del sector eléctrico siempre han estado sometidas a algún tipo de regulación, pero las formas

que han adoptado los sistemas de regulación han variado considerablemente entre países. El sector eléctrico en América Latina se ha visto presionado por la implementación de reformas debido a que en general, los bajos niveles tarifarios que han predominado en el sector han incidido en los déficit fiscales de la región durante los ochenta, asimismo los niveles de inversión en los sistemas eléctricos han sido limitados y por último, los sistemas eléctricos se han caracterizado por presentar una serie de ineficiencias (Newbery, 1995).

Las principales modificaciones que ha experimentado el sector eléctrico en la región, han estado dirigidas a promover la competencia en la industria, separar las actividades de regulación de aquellas vinculadas con el diseño de las políticas sectoriales y establecer mecanismos de fijación de tarifas que reflejen efectivamente los costos de generación y distribución de la energía eléctrica.

El principal desafío que enfrenta la industria eléctrica en la región está relacionado con la necesidad de compatibilizar la expansión de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de los servicios, con una estructura tarifaria que sea a la vez eficiente y equitativa. En Bolivia y Nicaragua, las consideraciones vinculadas a la universalización de los servicios son particularmente relevantes dado que en la actualidad una parte importante de la población no ha accedido a los beneficios derivados del crecimiento del sector.

La industria eléctrica en Bolivia y Nicaragua se caracteriza por tener un nivel de desarrollo relativamente bajo y una estructura de mercado altamente concentrada y con un elevado grado de integración vertical. La organización del sector eléctrico en Nicaragua ha tendido a reproducir el modelo industrial predominante en América Latina en las últimas décadas, caracterizado por la presencia de monopolios estatales y un elevado grado de integración vertical. A diferencia de Nicaragua, y de la mayoría de los países de la región, en Bolivia la provisión del sector se ha dividido tradicionalmente entre empresas públicas, privadas, mixtas y cooperativas de electricidad, en un esquema de mercado similar al existente en el sector de las telecomunicaciones. Sin embargo, la industria eléctrica boliviana se ha caracterizado por su alto grado de integración vertical y un elevado grado de concentración en el segmento de generación, reproduciendo en este sentido, algunas de las características del modelo tradicional de desarrollo del sector en América Latina.

En materia de cobertura, ambos países presentan indicadores que están muy por debajo del promedio de la región. El problema de cobertura, es particularmente grave en las zonas rurales y representa una de las principales restricciones que enfrenta un modelo de desarrollo de crecimiento que sea capaz de incorporar a los sectores mayoritarios de la población.

El sistema eléctrico boliviano en la actualidad está conformado por el Sistema Interconectado Nacional (SIN) y por los Sistemas Aislados. Los requerimientos de energía a nivel nacional son provistos por empresas y cooperativas de servicios de electricidad y por autoprodutores.

La capacidad instalada del sistema eléctrico es de aproximadamente 750 MW, de los cuales, el 87% corresponde a la capacidad instalada del sector público. Esta cifra es significativamente inferior al promedio latinoamericano y refleja el escaso grado de

cobertura (véase el cuadro 15). La evolución de la demanda eléctrica en Bolivia se ha caracterizado por un modesto crecimiento, como resultado de las restricciones que impone en el sector la falta de dinamismo empresarial y la ausencia de un marco institucional.

En relación a la estructura de mercado del sector eléctrico boliviano, éste se caracterizaba por un alto grado de integración vertical y un elevado nivel de concentración en el segmento de generación. El 94% de la capacidad de generación nacional estaba controlado por solamente dos empresas.

b) *Marco regulatorio*

Las reformas de la industria eléctrica que se están implementando en Bolivia y Nicaragua, se insertan dentro de un conjunto más amplio de reformas estructurales dirigidas a liberalizar los mercados, promover una mayor participación del sector privado en el proceso de asignación de recursos y redefinir el rol del Estado.

Sin embargo, las diferencias en las condiciones iniciales que enfrenta el sector en cada país en materia de estructura de los mercados, participación privada, entorno macroeconómico y eficiencia operativa están marcando fuertemente el contenido de la reforma y sus resultados.

El ingrediente común de la reforma del sector eléctrico en Bolivia y Nicaragua se relaciona con la promoción de la competencia a través de la desintegración vertical y horizontal de sus industrias. En ambos países la reforma ha establecido a su vez, un monopolio estatal en el segmento de transmisión y no establece límites para la participación de operadores privados en los segmentos de generación y distribución. Sin embargo, en el caso de Nicaragua, la incorporación del sector privado no implica necesariamente la privatización de las empresas estatales. Esto último no implica necesariamente delimitar las ganancias de eficiencia del sector eléctrico del país, puesto que, como lo ilustra la experiencia chilena, las principales ganancias de bienestar fueron derivadas de la reforma regulatoria que se estableció con anterioridad a la privatización del sector y no tanto de las privatizaciones mismas (Galal et al., 1994). Por otra parte, la concesión de un número de años de exclusividad al inversionista privado puede ser una estrategia políticamente conveniente pero riesgosa en la medida que puede implicar un retraso en el desarrollo del sector.

La reforma legal de la industria eléctrica en Bolivia se inicia en 1994 y se estructura alrededor de cuatro instrumentos normativos básicos:

- i) La Ley de Capitalización,
- ii) La Ley de Participación Popular,
- iii) La Ley del Sistema de Regulación Sectorial, y,
- iv) La Ley de Electricidad.

La estructura de la industria eléctrica en Bolivia que surge a partir de la reforma del sector tiende a reproducir, en gran medida, el esquema chileno de organización. Los principales elementos de la nueva legislación del sector son los siguientes:

- Incorporación al sector privado en los segmentos de generación y distribución de energía eléctrica.
- Establecimiento de un sistema de tarifas uniforme del sector.
- Creación de un sistema uniforme de contabilidad y auditoría de carácter obligatorio para las empresas del sector.
- Separación de las funciones de regulación y diseño de las políticas sectoriales.

La reforma de la industria eléctrica en Nicaragua, por su parte, se inicia recién en 1995 a través de decretos del Poder Ejecutivo. La principal motivación de la reforma estuvo asociada a la necesidad de mejorar la eficiencia del sector y expandir la cobertura de los servicios. El anteproyecto de ley establece que tanto el nivel normativo, como el regulatorio, deberán cubrir a todo el sector de energía, lo que es consistente con una visión integral de la industria. Adicionalmente, el nuevo modelo de desarrollo del sector establece la desintegración vertical y horizontal de la empresa estatal. Se establece además, que las actividades de distribución y comercialización de la energía eléctrica constituyen un servicio público de carácter esencial que requiere una concesión expresa por parte del ente regulador. Las actividades de generación y transmisión, por su parte, requerirán sólo de la respectiva licencia.

La regulación, supervisión y fiscalización de las actividades de la industria eléctrica estarán a cargo del Instituto Nacional de Energía (INE). El financiamiento de las actividades del ente regulador por su parte, se realizará a través de las recaudaciones obtenidas por concepto de un cargo de servicio de regulación incorporado en las tarifas de los servicios sujetos a regulación. Este cargo, por concepto de regulación se recaudará mensualmente y no podrá ser superior al 1.5% del valor facturado.

La función de planificación de los sistemas de transmisión y generación corresponde al nivel normativo separado del ente regulador y la ejerce el Poder Ejecutivo a través del Ministerio respectivo. Sin embargo, la planificación de los sistemas de distribución es responsabilidad de las empresas distribuidoras, las cuales están supervisadas por el INE, como ente regulador.

Como resultado de las reformas implementadas en el sector eléctrico, la estructura futura de la industria eléctrica en Nicaragua se caracterizará por la desintegración vertical como resultado de la separación de los segmentos de generación, transmisión, distribución y comercialización. Adicionalmente, la nueva legislación promueve la desintegración horizontal al permitir la participación de diversos operadores privados en los segmentos de generación y distribución. Las actividades de transmisión, sin embargo, son monopolio del operador estatal el cual tendrá bajo su responsabilidad la administración del Centro Nacional de Despacho de Carga y las interconexiones con los países vecinos. Las actividades de producción de energía eléctrica estarán completamente liberadas y limitadas solo por las restricciones que imponen las normas de seguridad y de protección del medio ambiente.

La provisión del servicio eléctrico en Bolivia se organizará a través de un Sistema Interconectado Nacional (SIN) y de los Sistemas Aislados. Todas las centrales generadoras deberán estar conectadas al Sistema Troncal Interconectado y adicionalmente, están

obligadas a cumplir las disposiciones del Despacho de Carga. Las actividades de transmisión en el SIN por su parte operarán bajo la modalidad de acceso abierto.

Con respecto a la determinación de las tarifas, la Ley de Electricidad en Bolivia establece los siguientes criterios:

- Estarán sujetos a regulación en el SIN: i) los precios de las transferencias de potencia y energía entre generadores; ii) los precios máximos por concepto de peajes; iii) los precios máximos de los suministros a las empresas de distribución; y, iv) los precios máximos de los suministros a los consumidores regulados.

- Los excedentes de generación serán comercializados en un mercado "spot" y valorizados al costo marginal de corto plazo.

- Los precios de nodo para el suministro a las empresas de distribución serán aprobados semestralmente por la Superintendencia de Electricidad y estarán basados en los costos marginales de corto plazo esperados.

- Los precios máximos para el suministro de electricidad de las empresas de distribución a sus consumidores regulados incluirán las tarifas bases y su fórmula de indexación.

- El precio máximo de transmisión, pagado por los generadores deberá cubrir el costo total de transmisión que incluye la anualidad de la inversión y los costos de operación, mantenimiento y administración de un sistema eficiente de transmisión.

El régimen tarifario en Nicaragua establece un sistema dual en que coexisten un régimen de precios libres con un régimen de precios regulados. El régimen de precios libres incluye las transacciones entre empresas generadoras, cogeneradoras, empresas de distribución y grandes consumidores, así como las importaciones y exportaciones de energía eléctrica. El régimen de precios regulados, por su parte, comprende las ventas de energía de las empresas de distribución a los consumidores finales, los peajes por transporte de energía, y las remuneraciones al Centro Nacional de Despacho de Carga.

Un elemento común de los nuevos sistemas tarifarios que se están implementando en Bolivia y Nicaragua se relaciona con el establecimiento de tarifas basadas en criterios de eficiencia económica, lo que implica que los usuarios pagan de acuerdo con el costo que imponen sobre los sistemas, en un contexto caracterizado por la ausencia de subsidios cruzados. Este es un elemento que debe ser cuidadosamente considerado en la implementación de la reforma ya que las distorsiones existentes actualmente en los sistemas tarifarios de ambos países pueden implicar aumentos importantes en las tarifas del sector, lo que podría afectar eventualmente el grado de aceptación de estas reformas y en última instancia, su viabilidad política.

### c) *Evaluación*

La evaluación de las reformas que se están implementando en Bolivia y Nicaragua es una tarea compleja debido a que su impacto dependerá, en una medida importante, del contenido específico que adopten las normas y reglamentos que complementen la nueva legislación sectorial, del grado de avance de los programas de incorporación de operadores

privados al sector y del grado de transparencia y focalización de los subsidios que sea necesario implementar, con el objeto de promover la universalización de los servicios.

Con respecto a los criterios de regulación, un buen sistema de regulación debe proveer recursos para financiar inversión a un costo aceptable y debe proveer incentivos para eficiencia en la operación, inversión e innovación. Los diversos mecanismos de regulación de tarifas muestran que estos objetivos suelen entrar en conflicto entre sí.

La motivación central de la reforma en ambos países estuvo asociada a asegurar una mayor eficiencia y la ampliación de la cobertura. La búsqueda de una mayor eficiencia se intenta lograr a través de la desintegración vertical y horizontal de los sistemas eléctricos. Sin embargo, a diferencia de experiencias similares implementadas en Chile y Argentina cuyas capacidades fluctuaban alrededor de 5 y 18 gigawatt respectivamente, las características de la Industria eléctrica en Bolivia y Nicaragua, sugieren que las ganancias derivadas de la ampliación del número de oferentes pueden verse restringidas por el limitado tamaño del mercado eléctrico en ambos países. Naturalmente, la evolución futura de la demanda por energía eléctrica en ambos países y por lo tanto, el crecimiento del mercado interno, dependerá del crecimiento de ambas economías en los próximos años. En este sentido, un proceso de recuperación de la actividad económica y el acceso a mercados eléctricos externos podría contribuir a desarrollar el mercado interno, lo que permitiría el surgimiento de economías de escala que actualmente no están presentes. La desintegración vertical de una industria implica un aumento en los costos de transacción por el incremento en el número de agentes económicos. Adicionalmente, aumentan los costos de regulación, por lo tanto, no es claro para estos países que la incorporación de nuevos actores al sector eléctrico tenga un impacto significativo sobre la eficiencia.

En relación a la eficiencia asignativa, la aplicación del sistema de tarificación de tipo "cost plus" no asegura el logro de una mayor eficiencia en el sector eléctrico. Por otra parte, en el caso boliviano, el sistema no incentiva la búsqueda de mecanismos que le garanticen a las empresas reducir los intereses o costos financieros, ya que estos últimos son considerados como costos de operación de los sistemas eléctricos y por lo tanto, son trasladados automáticamente a las tarifas.

Uno de los objetivos de las reformas es la ampliación de la cobertura de los servicios eléctricos. Sin embargo, la ausencia de subsidios cruzados y de transferencia directa hacia determinados sectores o localidades en los países con un reducido nivel de ingreso, limita fuertemente la posibilidad de concretar una efectiva universalización de los servicios. En ausencia de una demanda efectiva y sin una intervención por parte del Estado, no está claro a través de qué mecanismos pueden las empresas del sector eléctrico verse incentivadas a financiar proyectos esencialmente deficitarios. En el caso de Bolivia se ha avanzado en la especificación de los mecanismos mediante los cuales se espera contribuir a la universalización del servicio de electricidad.<sup>52</sup>

La evidencia sugiere que la ampliación de la cobertura de los servicios eléctricos no puede dejarse solamente a las fuerzas del mercado. La ampliación de la cobertura en Bolivia y Nicaragua requerirá de una decidida intervención por parte del Estado ya sea a través de mecanismos asociados a los subsidios a la oferta del sector ó a través de transferencias directas y focalizadas a los sectores de menores ingresos.

## V. CONCLUSIONES

Las experiencias de privatización en Bolivia y Nicaragua constituyen casos singulares en el contexto de América Latina, poco comparables con las experiencias del resto de los países de la región. La evidencia que surge de la revisión de los procesos de privatización en ambos países ilustra con claridad el rol de las condiciones iniciales en la determinación del impacto de las reformas.

Si bien Bolivia y Nicaragua comparten características similares en numerosos aspectos, las experiencias de privatización se enmarcan en contextos que difieren en aspectos claves, lo que ha marcado el desarrollo del programa de privatización implementado en cada país. En el contexto latinoamericano, Bolivia y Nicaragua son países pequeños; pobres; con un elevado grado de descapitalización tanto en lo que se refiere al capital físico, financiero y humano; un elevadísimo nivel de endeudamiento y una institucionalidad poco desarrollada.

Pero, también presentan diferencias importantes. La participación del sector público en el aparato productivo en Nicaragua sobresale respecto del resto de América Latina en cuanto a la importante presencia estatal en la producción al momento de privatizar. Se estima que la presencia del sector privado era de apenas el 23% del PIB en 1990. El proceso de privatización que tomó lugar durante el período 1990-1995 corresponde al traspaso de empresas adscritas a las Corporaciones Nacionales del Sector Público (CORNAP), las que se caracterizan por ser empresas comerciales de tamaño pequeño y mediano para los estándares del país. La privatización de infraestructura y de servicios de utilidad pública, no tomó lugar en este período, aunque existen planes avanzados para privatizar algunas de las empresas pertenecientes a ese sector. El sector público en Bolivia participaba en el sector productivo en un grado semejante a otros países de la región, aproximadamente un 12% del PIB. El tipo de empresas que formaron parte del proceso de capitalización fueron empresas de servicios de utilidad pública, que tuvieran un potencial de expansión a fin de absorber el aporte de capital resultante del proceso de capitalización.

En el caso de Nicaragua el elemento distintivo se relaciona con las condiciones iniciales y las restricciones en el plano económico, y especialmente en el plano político y social que enfrentó el proceso de privatización en el país. Las privatizaciones en Nicaragua tomaron lugar en un contexto de transición desde una economía centralizada a una economía de mercado y en un contexto de ajuste estructural dirigido a controlar el alto grado de inestabilidad macroeconómica. En el aspecto político, las privatizaciones se dieron en un momento de transición desde un gobierno autoritario a una democracia y finalmente, en el plano social, el país transitaba desde una situación de guerra a otra de paz. Lo anterior le imprimió un grado de complejidad al proceso nicaraguense muy significativo.

Como consecuencia de la transición política, la administración de la Presidenta Violeta Barrios de Chamorro heredó un grave problema de propiedad, el que encuentra su origen en el traspaso de propiedad a favor de los sandinistas que tomó lugar entre febrero de 1990 y abril de ese mismo año. Una parte importante de las propiedades traspasadas a los sandinistas a precios subsidiados, correspondían a su vez, a propiedades que habían sido "ilegítimamente" confiscadas. Esta situación marcó el curso que tomó la estrategia de privatización, en la medida que las privatizaciones se transformaron en un instrumento para resolver el problema de doble propiedad originado en ese momento. Se diseñó un mecanismo para solucionar el problema de doble propiedad, a través de la emisión de bonos de indemnización, los que podían ser ocupados, entre otros fines, para adquirir activos estatales.

Asimismo, la estrategia de privatización en Nicaragua se vio marcada por las presiones ejercidas por diferentes grupos de poder, tales como los desmovilizados, los campesinos y los trabajadores de las propias empresas estatales. De esta forma, en el caso de Nicaragua, los mecanismos de privatización y los medios de pago, fueron en gran medida, definidos como resultado del ejercicio de distintas acciones de grupos de poder, observándose un considerable grado de improvisación en el proceso, a fin de ir acomodando las dificultades enfrentadas por la inestabilidad política y social, al objetivo de traspaso de las propiedades estatales al sector privado.

Las principales motivaciones en el caso de Nicaragua se relacionan con factores de corto plazo, entre ellos, la pacificación social, las presiones externas de los organismos multilaterales y las presiones fiscales por el desastroso estado en que se encontraban las empresas estatales. Como resultado de las múltiples presiones, se priorizó el traspaso de las empresas públicas al sector privado en un proceso que se caracterizó por su velocidad; la ausencia de una ley marco que acompañara dicho proceso, lo que contribuyó a una mayor fragilidad del proceso; y finalmente, la ausencia de políticas complementarias que contribuyeran al desempeño eficiente de las empresas traspasadas al sector privado.

El proceso de privatización de Nicaragua contrasta con la experiencia de Bolivia, que al momento de privatizar, se encontraba estabilizada en términos macroeconómicos e implementando un programa de reformas estructurales denominadas "de segunda generación" que tienen un carácter más bien institucional. Las reformas estructurales tradicionales habían sido implementadas casi una década antes del inicio del proceso de capitalización. En términos políticos el gobierno en Bolivia contaba con mayoría parlamentaria, lo que facilitó el proceso de aprobación de las numerosas leyes que conformaron el proyecto de capitalización.

La singularidad del caso boliviano radica en la estrategia propuesta de capitalización con distribución masiva de la propiedad a toda la población. La capitalización de las más importantes empresas estatales a cambio de la administración de las empresas es un mecanismo que no ha sido empleado en ningún otro país de la región, con la intensidad en que está siendo aplicado en Bolivia. Asimismo, en ninguno de los países de América Latina se ha implementado un programa de distribución masiva de la propiedad como en Bolivia.

En el caso de Bolivia, lo que se busca con la estrategia propuesta es contribuir al crecimiento económico mediante el aumento de la inversión y del ahorro de largo plazo. El aumento de la inversión es el resultado de la capitalización de las propias empresas, en donde el aporte del socio estratégico pasa a ser invertido gradualmente y a medida que los planes de inversión van siendo aprobados por las superintendencias sectoriales respectivas. A su vez, las limitaciones del mercado de capitales interno son superadas por las facilidades otorgadas a la inversión extranjera. El mayor ahorro de largo plazo será el resultado de la decisión de traspasar al sector privado la participación estatal en la empresa capitalizada bajo la modalidad de una cuenta no contributiva en las Administradoras de Fondos de Pensiones que serán creadas a partir de la aprobación de la Ley de Seguridad Social que se está discutiendo actualmente. Los beneficiarios de la distribución de propiedad, esto es, la población mayor de edad al 31 de diciembre de 1995, podrán acceder al valor de las acciones recibidas a partir del proceso de capitalización una vez que hayan alcanzado la edad de jubilación.

En síntesis, las motivaciones que predominaron en el caso nicaragüense son de carácter de corto plazo, mientras que en el caso boliviano, están asociadas a factores de largo plazo. En este último caso, el proceso se caracterizó por una mayor planificación, un menor grado de discrecionalidad por parte de la autoridad y una mayor transparencia en el procedimiento vinculado a la capitalización.

En relación a los mecanismos de privatización, el caso nicaragüense presenta una variedad de modalidades entre las cuales se encuentran las devoluciones, adscripciones y ventas. El número de casos de ventas en base a licitación pública fue reducido y la participación de inversionistas extranjeros fue mínima. Predominaron las devoluciones y ventas directas. En el caso de Bolivia, se utilizó la modalidad de capitalización de las grandes empresas y privatización de las 72 empresas pertenecientes a las Corporaciones de Desarrollo Regional, mediante licitación pública y subastas. A fines de 1995 se habían capitalizado 4 de las 6 empresas a capitalizar y privatizado 9 de las 72 empresas programadas. El proceso se encuentra actualmente en pleno desarrollo.

La velocidad del proceso de privatización es un aspecto central que diferencia ambas experiencias. Mientras en Nicaragua el proceso de privatización se desarrolló en forma muy rápida, debido a la urgencia fiscal y a las presiones de los organismos multilaterales, en Bolivia el proceso de capitalización tomó un tiempo considerable, particularmente en lo que se refiere a la preparación para la venta. El proceso demoró por la necesidad de aprobar diversas leyes (Ley de Capitalización, Ley de los Sistemas de Regulación Sectorial, Ley de Electricidad y Ley de Telecomunicaciones) que acompañan al proceso, por el proceso de difusión de información y búsqueda activa de socios estratégicos (seminarios, road show) y también porque se estableció un mecanismo de control por parte del Banco Mundial que requería la aprobación por parte de este organismo de las decisiones más importantes relacionadas con el proceso. Todas esas medidas por otra parte contribuyeron a dotar de mayor transparencia al proceso.

Respecto de la evaluación de los procesos es importante señalar en primer lugar que resulta difícil realizar una evaluación de los procesos de privatización en países que han realizado reformas radicales en forma simultánea a la privatización de sus empresas públicas

y en que ha transcurrido un escaso tiempo desde la implementación de la reforma o, como en el caso de Bolivia, en donde aun no se termina el proceso de traspaso de la propiedad pública al sector privado. Sin embargo, se pueden derivar algunas conclusiones y lecciones en algunos aspectos específicos.

Con respecto al impacto de las privatizaciones en las finanzas públicas, se trata de dos casos en que el impacto fiscal directo es insignificante. En el caso de Nicaragua, esto obedece al bajo valor de ventas y a los mecanismos de transferencia utilizados y los medios de pagos aceptados (bonos de indemnización). En el caso boliviano, el escaso nivel de recaudación fiscal obedece a la estrategia de privatización adoptada, esto es, a la capitalización que por definición no genera recursos para el Estado.

En el caso particular de Nicaragua, si bien el valor de las privatizaciones durante el período 1990-1994 se estima en US\$ 148 millones, las recaudaciones al contado en su mayoría canceladas con bonos de indemnización, alcanzan a solamente US\$ 33 millones, aproximadamente un 2% del PIB. El contraste entre valor de las privatizaciones y recaudaciones es aun más importante en Bolivia, donde por concepto de ventas se han recaudado solamente US\$ 73 millones, lo que corresponde a un 1.0% del PIB, mientras que por concepto de capitalización, el valor de las privatizaciones de 1995 alcanza la suma de US\$ 837 millones, lo que equivale al 12.1% del PIB. Hay que notar que ese aumento de capital, si bien fue aportado de una sola vez y en efectivo por el socio estratégico al país, será invertido gradualmente en los próximos 5-6 años, según lo pactado en cada sector, de tal manera, que el impacto macroeconómico de este proceso será percibido en los próximos años como un aumento del flujo de formación bruta de capital.

Con respecto al impacto de las privatizaciones sobre la eficiencia, la experiencia en Nicaragua indica que sus efectos dependen de las características de las empresas privatizadas y en particular, de su estructura de propiedad. En particular, las ganancias de eficiencia para las empresas de propiedad de los trabajadores tienden a ser muy limitadas como resultado de las restricciones de financiamiento y los problemas de gestión que han caracterizado a estas empresas. Por otra parte, la evolución de los indicadores de inversión privada en Nicaragua no parecen advertir un impacto significativo de la privatización sobre el desarrollo del sector privado, reflejando de esa forma las limitaciones de la política de transferencia de propiedad sobre el crecimiento, cuando esta medida no es acompañada por políticas de mejoramiento del ambiente para la inversión (problema de derechos de propiedad no resueltos) y de medidas que faciliten el acceso del sector privado al financiamiento y a la capacitación empresarial en un contexto de descapitalización financiera y humana.

En el caso de Bolivia, el efecto en la eficiencia asignativa dependerá del éxito del gobierno en establecer una regulación efectiva en aquellos sectores caracterizados por una estructura monopólica. Con respecto a la eficiencia interna, se espera que en la medida que concurren socios estratégicos que cuenten con algún operador con experiencia y en la medida que exista un ente regulador efectivo que fiscalice la implementación de la inversión de acuerdo al cronograma acordado, debería observarse una contribución significativa a la productividad. Por último, un elemento que puede atentar contra la eficiencia asignativa en la experiencia boliviana dice relación con la obligatoriedad que impone el mecanismo de capitalización de invertir un volumen considerable de recursos en el sector capitalizado.

Esta medida introduce un sesgo sistemático en la asignación de la inversión, lo que podría generar ineficiencias.

En cuanto al efecto de los procesos de privatización implementados sobre la equidad, la experiencia en Nicaragua señala que la distribución masiva de la propiedad ha representado un aporte importante a este objetivo. Sin embargo, la lentitud del proceso de legalización de las propiedades y la ausencia de una política sectorial que considere los aspectos de financiamiento y de capacidad de gestión de los sectores más vulnerables representa una restricción muy significativa que amenaza con reducir el impacto inicial positivo sobre la equidad. Existen indicios de una reconcentración de la propiedad derivada del desprendimiento de la propiedad por parte de sectores que no cuentan con capital de trabajo.

Por otra parte, el impacto sobre la distribución de la propiedad en Bolivia es positivo y sin duda es el proceso más igualitario implementado hasta ahora en América Latina. Sin embargo, un análisis más detenido del impacto de la capitalización sobre la equidad en Bolivia puede resultar más complejo si se consideran variables como el perfil étnico de la población, la evolución de la rentabilidad de las administradoras de fondos de pensiones y la capacidad de análisis y de información de la población menos capacitada.

Adicionalmente, cabe destacar que la política social implícita en el programa de capitalización boliviano prioriza el gasto en seguridad social. Si bien existe consenso respecto de la precariedad del sistema de seguridad social boliviano, también hay consenso respecto del mayor impacto redistributivo del gasto en educación y salud. En este sentido, el bajo nivel de recaudación asociado a la capitalización limita la posibilidad de financiar programas sociales a través de una privatización. No obstante, la experiencia en América Latina indica que el destino de los recursos recaudados de las privatizaciones rara vez ha sido el financiamiento de programas de carácter social. Finalmente es importante señalar que un sistema de asignación específica de los recursos derivados de la privatización, como es el caso de la capitalización en Bolivia, agrega transparencia al proceso.

Con respecto a las reformas en los sectores de telecomunicaciones y electricidad cabe señalar lo siguiente. En primer lugar, se trata de industrias que han experimentado transformaciones radicales en la última década, como resultado de la incorporación de operadores privados y de los cambios en el marco regulatorio que apuntan básicamente a promover la competencia en las dos industrias, separar las actividades de regulación de las de gestión y planificación, y establecer esquemas tarifarios que reflejen efectivamente los costos de operación.

El principal problema que enfrentan las reformas en ambos países son el financiamiento de la expansión de la limitada cobertura de los servicios en un contexto de eliminación de subsidios cruzados y ausencia de mecanismos definidos de transferencias. La expansión de la cobertura requiere, en ambos países y en los dos sectores, un rol activo del Estado en materia de subsidio a la oferta o a la demanda.

En el sector eléctrico, la ganancia de eficiencia como resultado de la desintegración vertical y horizontal que se promueve a través de los nuevos marcos regulatorios en ambos países, puede estar limitada por el tamaño de los mercados. La mayor competencia que

puede resultar de las reformas de los dos sectores va a depender de la capacidad de derribar las barreras a la entrada que los operadores que ingresan primero al sector puedan establecer, apoyándose en las ventajas que les otorgan los derechos de exclusividad transitorios definidos en ambos sectores.

Algunas de las principales lecciones que se derivan del proceso de privatización en Bolivia y Nicaragua son:

Las experiencias analizadas sugieren al igual que otros casos en la región, que el impacto de un proceso masivo de traspaso al sector privado está muy marcado por las formas específicas que adopta el proceso, la capacidad regulatoria del sector público y las condiciones de estabilidad social y económica. En el caso particular de Nicaragua, la experiencia confirma la evidencia acumulada en otros países de América Latina de que un proceso acelerado de traspaso reduce el impacto fiscal del proceso de privatización y puede limitar la transparencia y las ganancias de eficiencia.

Por otra parte, las características del entorno político económico, la ausencia de derechos de propiedad claramente definidos, las restricciones de financiamiento, los bajos niveles de capacitación y la ausencia de tradición empresarial, limitan el impacto sobre la eficiencia. En países pobres con escaso nivel de capacitación sería recomendable fomentar mecanismos de privatización que atraigan capital extranjero que aporte no solamente capital financiero e inversión, sino también capacidad de gestión. Para ello, es requisito previo eliminar toda clase de barreras a la inversión derivadas de problemas que afecten los derechos de propiedad. Al mismo tiempo, es importante establecer los derechos de propiedad con el fin de hacer atractiva la inversión extranjera, así como también definir claramente el marco regulatorio con anterioridad al proceso de traspaso y avanzar en el establecimiento de una institucionalidad que proporcione confianza a los inversionistas y a los consumidores.

La privatización no debe ser un mero proceso de traspaso de empresas al sector privado, sino que se debe poner atención a las políticas complementarias que permitan potenciar las eventuales ganancias de eficiencia y equidad que se deriven de un proceso determinado. En ese sentido, es necesario que el proceso de privatización se inserte en un programa más amplio de política sectorial, y se complemente con políticas de financiamiento y de capacitación, de manera de crear efectos catalíticos que fomenten, a su vez, la inversión privada local. Asimismo, en el diseño de los programas de privatización debe ponerse énfasis en la definición de criterios claros de selección de los compradores de las empresas, con el fin de garantizar la incorporación de operadores que potencien el desarrollo de largo plazo de la empresa o sector privatizado.

En relación a la privatización de monopolios naturales es importante establecer un instrumento regulatorio organizado de manera autónoma e independiente financieramente, que sea integrado con el fin de aprovechar las economías de escala que se generan en la actividad regulatoria. Esto es particularmente importante en países con escasa dotación de capital humano y financiero.

Las reglamentaciones deben ser claras y precisas, no deben dar lugar a una excesiva discrecionalidad por parte de las autoridades reguladoras, las que suelen tener un poder extremadamente importante. Los riesgos de captura del regulador han mostrado ser importantes en países con experiencia reguladora y con una institucionalidad relativamente consolidada. Este riesgo en países con escasa experiencia reguladora y escasa institucionalidad es un factor extremadamente sensible, particularmente cuando se trata de lidiar con grandes empresas multinacionales que cuentan con una elevada capacidad de lobby.

En general, la última instancia de apelación en casos de conflictos entre la empresa privada y la autoridad reguladora es la Corte Suprema, la que en países con debilidad institucional no garantiza neutralidad y suele ser altamente propensa a la captura por parte de los intereses privados. Por otra parte, los procesos jurídicos suelen demorar un tiempo extremadamente largo antes de ser concluidos, de manera que existen incentivos por parte del representante privado a la utilización de mecanismos jurídicos, lo que permite a la parte privada usufructuar de la mantención del status quo durante un período importante en que transcurre el proceso jurídico. En consecuencia, no parece ser suficiente establecer un marco regulatorio previamente al proceso de privatización, ese constituye un paso necesario pero no suficiente, resultando fundamental abordar el tema de la seguridad jurídica del sistema de regulación, fortalecer financieramente, modernizar los sistemas jurídicos y apoyar la capacitación tanto de las entidades regulatorias, como de los sistemas jurídicos en países institucionalmente débiles.

## Notas

<sup>1</sup> El término empresa pública empleado en este trabajo se utiliza indistintamente para cualquier tipo de empresas en poder del Estado, independientemente si se trata de empresas con carácter estratégico o empresas circunstancialmente bajo gestión estatal.

<sup>2</sup> Para un análisis detallado de las razones que justificaron la participación del Estado en la provisión de bienes y servicios y los factores que motivaron las privatizaciones de las empresas públicas véase Devlin y Cominetti (1994).

<sup>3</sup> Problema de Agente-Principal.

<sup>4</sup> Para una revisión de las condiciones iniciales en las experiencias de privatización en América Latina, véase Del Castillo (1995).

<sup>5</sup> El acceso de las Administradoras de Fondo de Pensiones a la propiedad de empresas públicas es un mecanismo que permite conciliar la dispersión de la propiedad y evitar el costo en eficiencia derivado del problema de agencia.

<sup>6</sup> Principalmente serían consumidores y trabajadores de las empresas privatizadas.

<sup>7</sup> La alternativa inversa no es relevante ya que el sector privado no participaría del proceso de venta de empresas públicas.

<sup>8</sup> Como plantea Leroy P. Jones (1993), la regulación apropiada implica maximizar la diferencia entre los beneficios derivados de eliminar las fallas del mercado y los costos de la intervención del gobierno.

<sup>9</sup> Debido a la tendencia natural a la concentración de mercado y a las mayores restricciones en los flujos de información.

<sup>10</sup> Véase Jones (1993).

<sup>11</sup> Para un análisis más exhaustivo de los problemas asociados a la aplicación de esquemas de regulación de los monopolios naturales ver Bitrán y Saavedra (1993).

<sup>12</sup> Nicaragua durante los ochenta experimentó una expansión significativa en el volumen de inversión, pero la calidad de esa inversión no contribuyó al crecimiento.

<sup>13</sup> Solamente la participación de las empresas agrupadas en la Corporaciones Nacionales del Sector Público (CORNAP), alcanzaba a más del 29% del PIB. Se estima que la participación del sector público en la economía, incluida la administración del aparato estatal, la empresas de CORNAP y los servicios de utilidad pública, habría alcanzado niveles de alrededor del 77% del PIB en 1990.

<sup>14</sup> Cabe señalar que la contabilidad referida al número de empresas bajo CORNAP es compleja, dado que algunas de las empresas contabilizadas entre las 351 controlaban a su vez un número variable de unidades empresariales o fincas, de manera que el número de empresas bajo CORNAP, que más tarde fueron privatizadas, se estima que podría llegar a cerca de unas 1 000 unidades.

<sup>15</sup> No existen estadísticas exactas sobre el número de empresas ni montos de tierra privatizada en esta etapa. Sin embargo, a modo de ilustración se puede señalar que entre 1988 y 1990, un 96% de la reducción estatal de la tenencia de tierras (224 000 de 948 000 manzanas) fue transferida al sector privado (Zúñiga, 1996).

<sup>16</sup> Forman parte de las reformas estructurales de segunda generación la creación de un marco legal e institucional que promueva un desarrollo sostenible del país que permita equilibrar el crecimiento económico con la preservación del medio ambiente, la reforma financiera, la participación popular y la descentralización de los servicios sociales, la privatización y capitalización, la reforma educativa y la reforma de la seguridad social. El proceso de reformas de primera generación corresponde a la liberalización de la mayoría de los mercados que tomó lugar simultáneamente al plan de estabilización destinado a controlar la hiperinflación en el año 1985.

<sup>17</sup> En torno al proceso de capitalización se generaron un conjunto de expectativas relacionadas con el crecimiento, la inversión y el empleo. En particular, se esperaba que las reformas estructurales incluido el programa de privatización y capitalización generara una tasa de crecimiento del PIB de 6%, inflación de un dígito; una inversión privada de 23% del PIB en 3 años y la creación de 500 000 empleos permanentes.

<sup>18</sup> Perú ha recaudado US\$ 4 052 millones a raíz de la privatización de 90 empresas y posee compromisos de inversión hasta el año 2000 por un monto similar a partir del mismo proceso.

<sup>19</sup> La primera fase de privatización en Chile ocurrió en un contexto de colapso sistémico del modelo económico, donde primó la necesidad de restituir protagonismo al sector privado y al mercado como asignador de recursos, llevando a las autoridades a devolver rápidamente 325 empresas entre 1974 y 1979.

<sup>20</sup> Cabe hacer notar que en la gestación de la idea y el desarrollo inicial de la estrategia de capitalización boliviana no participó el Banco Mundial y que fue una iniciativa local a la cual se adhirió posteriormente el organismo internacional. Si bien inicialmente para el Banco Mundial la venta de empresas era considerada más atractiva por consideraciones de finanzas públicas, este organismo decidió apoyar el proceso de capitalización de empresas públicas en la modalidad propuesta por los bolivianos.

<sup>21</sup> La implementación de un proceso de privatización a través de decretos debilita al proceso y lo expone a objeciones como en el caso de Nicaragua, donde diversos sectores, incluidos los representantes de la empresa privada calificaron de ilegal y poco transparente la implementación de la privatización. Asimismo, se señalan numerosas dudas respecto de la transparencia del proceso en la medida que no se dio a conocer públicamente información caso a caso sobre cómo se vendió la propiedad, quién compró, cuánto y cómo se pagó la propiedad, en qué estado se recibió la empresa etc.

<sup>22</sup> Con anterioridad, en septiembre de 1990, se había llevado a cabo una primera fase de concertación social donde participaron el gobierno, los trabajadores y los empresarios. En ese proceso predominó el tema del programa de ajuste y estabilización.

<sup>23</sup> El proceso de privatización se vio afectado negativamente por la insatisfacción del tratamiento financiero y legal a los problemas de las confiscaciones, así como por las actividades ilegales (invasión de tierras y ocupaciones de parte de diversos grupos de presión) resultantes de la polarización política y social del país.

<sup>24</sup> La Ley SIRESE contempla la creación de un órgano que goza de autonomía, cuya función principal es la de regular los sectores de hidrocarburos, electricidad, telecomunicaciones, transporte y agua y alcantarillado.

<sup>25</sup> La implementación de este programa ha representado un importante desafío para el país en diversos ámbitos. Por ejemplo, la puesta en marcha del proceso de capitalización ha debido superar numerosas limitaciones como registros nacionales incompletos, el alto grado de ruralidad, el escaso desarrollo de los mercados financieros, etc.

<sup>26</sup> Véase República de Nicaragua, Concertación Económica y Social. Fase II, Managua, Nicaragua, agosto de 1991.

<sup>27</sup> El porcentaje estatal de la empresa capitalizada en una primera instancia, corresponde al 50% de la propiedad menos la participación de los trabajadores. Esta última es variable ya que depende del número de trabajadores y de los aportes que realicen estos últimos a la nueva sociedad capitalizada.

<sup>28</sup> Originalmente, la venta a los trabajadores no estaba considerada y su inclusión fue el resultado de la necesidad de reducir la oposición sindical. Hasta el momento esta modalidad ha mostrado una buena aceptación ya que en los casos de ENDE, ENTEL y en la Red Oriental de ENFE el porcentaje de trabajadores que han suscrito acciones de la SAM supera el 90% (Requena, M. 1996).

<sup>29</sup> Este riesgo normalmente es bajo en el caso de sectores con alto potencial de expansión, como ha ocurrido en los sectores de electricidad y telecomunicaciones en la región. Sin embargo, en la capitalización de ENTEL, el socio estratégico ofreció un precio por acción sorprendentemente alto, por lo que es muy posible que la parte más importante de la ganancia potencial de capital se habría ya efectuado con el ingreso del nuevo socio STET de Italia.

<sup>30</sup> En el caso boliviano las diferencias en los beneficios resultantes de la distribución de acciones dependerán básicamente de las diferencias en las rentabilidades de las administradoras de fondos de pensión y en las edades de los individuos.

<sup>31</sup> Tal fue el caso del capitalismo laboral en Chile (Devlin y Cominetti, 1994) y el sistema de vouchers en Rusia, en que los beneficios tendieron a concentrarse relativamente más en los directores de empresas que adquirieron vouchers en el mercado secundario a valores insignificantes, permitiéndoles alcanzar una mayor participación en la propiedad de las empresas privatizadas.

<sup>32</sup> Por ejemplo, sería necesario avanzar en la institucionalización de algún mecanismo que reduzca el riesgo y penalice las conductas monopólicas, tal como una comisión antimonopolios. En los casos de energía eléctrica y telecomunicaciones la regulación sectorial ha sido sometida a discusión.

<sup>33</sup> En la contabilización de actos de privatización se consideran transacciones muy heterogéneas. Un acto de privatización puede ser la venta de un camión o la devolución de la Coca Cola.

<sup>34</sup> La privatización del 40% de una de las empresas de servicios clave de Nicaragua, TELCOR, quedó atrapada en un conflicto político entre el Ejecutivo y la Asamblea Nacional lo que tuvo como consecuencia el retraso del cronograma de la privatización de TELCOR por más de un año. Formalmente el debate consistía en que el Congreso exigía que antes de privatizar TELCOR era necesario aprobar una Ley General de Telecomunicaciones, mientras que el Ejecutivo exigía la aprobación del proyecto de Ley de TELCOR que autorizaba la venta parcial de la empresa porque formaba parte de un compromiso dentro del programa de ajuste estructural. Sin embargo, una razón importante que motivó la postergación de la aprobación de la privatización de TELCOR fue la crisis institucional generada a partir del rechazo por parte del Ejecutivo a reconocer la modificación parcial de la Constitución presentada en febrero de 1995 que limitaba las facultades presidenciales.

<sup>35</sup> Otros factores que influyeron en la lentitud del proceso fueron la exigencia establecida por el Banco Mundial de "no objeción" en diversas actividades y decisiones claves; el empleo de un mecanismo nuevo, el que fuera la primera experiencia en la región y que por lo tanto se tuviera que ir respondiendo a demandas no

previstas; el empleo de un marco legal amplio sujeto a la aprobación parlamentaria y por último, una tendencia a la concentración de las decisiones.

<sup>36</sup> Es importante tomar en cuenta que el grupo de empresas de CORNAP, que fue representaba alrededor de un 30% del PIB. El hecho que el valor de las privatizaciones asciendan a menos del 9% del PIB refleja el bajísimo valor de mercado y precio de venta de las empresas, varias de las cuales fueron devueltas en forma gratuita.

<sup>37</sup> Incluye privatización de ENFE implementada a comienzos de 1996.

<sup>38</sup> Véase nota 42.

<sup>39</sup> El autor señala que como resultado de la privatización y liberalización del sector agroindustrial, los mercados agroexportadores se estructuraron en la forma de mercados oligopólicos y han surgido mercados especulativos que han afectado la esperada reactivación del sector. Las políticas necesarias son de carácter amplio, e incluyen desde la reconstrucción de instituciones de apoyo al sector, como mejorar las comunicaciones entre las zonas rurales y los centros urbanos, tales como la infraestructura vial, la provisión de información sobre precios, almacenamiento, etc.

<sup>40</sup> Excluida la inversión derivada de la capitalización de las tres empresas.

<sup>41</sup> Se trata de un impacto progresivo en la distribución relativa de la riqueza, en la medida que un mismo monto de activos representa un porcentaje mayor para aquellos sectores que cuentan con un menor stock de activos.

<sup>42</sup> Por ejemplo, en Colombia se propuso canalizar una parte de los recursos provenientes de las privatizaciones hacia gasto social, o como por primera vez se pretende hacer en Chile con la venta de una empresa (Colbún), en que la recaudación de la venta será destinada a fortalecer el nivel de gasto de educación.

<sup>43</sup> Nótese que el trabajador pasa a convertirse en capitalista, por lo que puede ser discutida la afirmación.

<sup>44</sup> En general, una condición necesaria pero no suficiente para justificar la intervención estatal en los mercados es que existen economías de escala. La teoría de los mercados contestables señala que en sectores con economías de escala, pero con inversión reversible, no existen barreras a la entrada y el monopolio no puede subir sus precios significativamente por sobre el nivel de precios de competencia.

<sup>45</sup> Chile es uno de los países más avanzados en materia de regulación sectorial debido a que es el país que dio inicio más tempranamente a la reforma del Estado.

<sup>46</sup> Para una interesante y completa revisión de las diferencias en las estructuras y procesos de regulación del sector de las telecomunicaciones en base a un análisis comparativo, véase Tyler y Bednarczyk (1993).

<sup>47</sup> Para esta subsección, véase Herrera (1996a y 1996b).

<sup>48</sup> En Bolivia, el fuerte avance que ha caracterizado a la telefonía de larga distancia en materia de innovación tecnológica contrasta con el atraso tecnológico de la telefonía local. Esta situación constituye uno de los principales cuellos de botella para el desarrollo del sector en este país.

<sup>49</sup> Esta sección se basa en Cuevas (1996).

<sup>50</sup> En el segmento de transmisión se presentan economías de escala debido a las indivisibilidades y a los altos costos hundidos que caracterizan esta actividad.

<sup>51</sup> El segmento de generación o producción se caracteriza por la ausencia de economías o deseconomías de escala significativas.

<sup>52</sup> Los medios previstos para abordar la expansión de la cobertura son las inversiones provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y de los recursos de la Participación Popular en el marco de la Estrategia de Electrificación Rural.

## BIBLIOGRAFIA

- Bitrán, E. y E. Saavedra (1993), "Promoción de la competencia y regulación de monopolios", en Cómo mejorar la Gestión Pública, E. Lahera (ed.), CIEPLAN, FLACSO, Foro 90.
- Buitelaar, R. (1996), "La privatización en la industria manufacturera en Nicaragua: evidencia de estudios de caso para evaluar el impacto en la eficiencia y equidad", Serie Reformas de Política Pública N° 42, Proyecto Regional de Privatizaciones y Regulación, CEPAL/ASDI.
- Casar M.A. y W. Peres (1988) "El estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?", Siglo Veintiuno Editores.
- CEPAL (1993), Panorama Social de América Latina, Edición 1993.
- (1994a), Panorama Social de América Latina, Edición 1994.
- (1994b), Estudio Económico de América Latina y el Caribe, Edición 1994.
- Cominetti R. y E. Di Gropello (1994), "El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo", Cuadernos de la CEPAL, No 73.
- CORNAP (1994), "Avances del proceso de privatización al 31 de octubre de 1993", Nicaragua, enero.
- (1995), "Avances del proceso de privatización al 31 de diciembre de 1994", Nicaragua, marzo.
- Cuevas, F. (1996), "Análisis de las reformas a la industria eléctrica en Bolivia y Nicaragua", Serie Reformas de Política Pública N° 39, Proyecto Regional de Privatizaciones y Regulación, CEPAL/ASDI.
- De Franco, M. (1996), "La economía política de las privatizaciones en Nicaragua", Documento presentado en el Seminario Regional sobre Privatizaciones, organizado por CEPAL/ASDI, Santiago, marzo 28 y 29.
- Del Castillo, G. (1995), "Privatization in Latin America: from myth to reality", Serie Reformas de Política Pública N° 32, Proyecto de Reformas de Política Pública, CEPAL/Gobierno de los Países Bajos.
- Devlin R. y R. Cominetti (1994), "La crisis de la empresa pública, las privatizaciones y la equidad social", Serie Reformas de Política Pública N° 26, Proyecto Regional de Reformas de Política Pública, CEPAL/Gobierno de los Países Bajos.
- Galal A., L. Jones, P. Tandon e I. Vogelsang (1994), "The welfare consequences of selling public enterprises", Oxford University Press, New York.
- Gamarra, E. (1995), "Democracia, reformas económicas y gobernabilidad en Bolivia", Serie Reformas de Política Pública N° 36, CEPAL/Gobierno de los Países Bajos.
- El Mercurio (1995), "Bolivia: anatomía de una privatización para el pueblo", Martes 15 de agosto.
- Herrera, A. (1996a), "Bolivia: nuevo marco regulatorio y privatización de las telecomunicaciones", Serie Reformas de Política Pública N° 40, Proyecto Regional de Privatizaciones y Regulación, CEPAL/ASDI.

- (1996b), "Nuevo marco regulatorio y privatización de las telecomunicaciones en Nicaragua", Serie Reformas de Política Pública N° 41, Proyecto Regional de Privatizaciones y Regulación, CEPAL/ASDI.
- H. Congreso Nacional República de Bolivia (1994), Ley SIRESE, 28 de octubre.
- (1994), Ley de Electricidad, 21 de diciembre.
- (1995), Ley General de Telecomunicaciones, 5 de julio.
- ILDIS (1987), "La participación del Estado en el sector productivo de la economía", Taller de Investigaciones Socio-Económicas 1.
- Jones P. L. (1993), "Appropriate regulatory technology. The interplay of economic and institutional conditions", *Proceedings of the World Bank, Annual Conference on Development Economics*.
- Latin Finance (1995), A Latin Finance Industry Supplement, September.
- La Tribuna (1995), "COSEP: privatización es elefante blanco", Nicaragua.
- Lüders R. (1994), "El Estado empresario en Chile. Las bases de su desarrollo hasta 1973, y la privatización durante el régimen militar", El modelo económico chileno, Wiscarver D. (ed.), Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Centro Internacional para el Desarrollo Económico.
- Mansoor, A. (1988), The budgetary impact of privatization, Washington, D.C., International Monetary Fund.
- Morales, J. A. (1994a), "Ajuste macroeconómico y reformas estructurales en Bolivia, 1985-1994", Documento de Trabajo N° 07/94, Universidad Católica Boliviana, IISEC, diciembre.
- (1994b), "Democracy, economic liberalism and structural reforms in Bolivia" Democracy, markets and structural reforms in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile and Mexico, William C. Smith, Eduardo A. Gamarra y Carlos Acuña (eds.), New Brunswick, Transaction Books.
- Newbery D. M. (1995), "Regulatory policies and reform in the electricity supply industry", en Regulatory policies and reform: a comparative perspective, Claudio Frischtak (ed), World Bank.
- República de Nicaragua (1991), Concertación económica y social. Fase II, Managua.
- Requena, M. (1996), "La experiencia de privatización y capitalización en Bolivia", Serie Reformas de Política Pública N° 38, Proyecto Regional de Privatizaciones y Regulación, CEPAL/ASDI.
- Spoor, M. (1994), "Issues of State and market: from interventionism to deregulation of food markets in Nicaragua", World Development, Vol. 22, N° 4, April.
- Tyler, M. and S. Bednarczyk (1993), "Regulatory institutions and processes in telemmunications: an international study of alternatives", Telecommunications Policy, December.
- Valdés, S. (1994), "Regulación: ¿Una barrera o una garantía?", en Chile Hacia el 2000. Ideas para el desarrollo, Felipe Larraín B. (ed.), Centro de Estudios Públicos.
- World Bank (1993), Human resources in Latin America and the Caribbean.
- World Bank (1995), "Republic of Nicaragua. Poverty Assessment" Volume I, Report No. 14038-NI, June 1.
- Zúñiga, L. (1996), "Nicaragua: la experiencia de la privatización en el sector agropecuario", Documento presentado en el Seminario Regional sobre Privatizaciones, organizado por CEPAL/ASDI, Santiago, marzo 28 y 29.

## SERIE REFORMAS DE POLITICA PUBLICA\*

Título

N°

- 1 Economía y economía política de la reforma comercial colombiana. Autor: José Antonio Ocampo. Abril de 1993, (LC/L.726).
- 2 Inestabilidad macroeconómica y flujos de comercio en Argentina, 1978-1991. Autor: Adolfo Canitrot. Abril de 1993, (LC/L.732).
- 3 A political economy analysis of import tariff policy in Brazil: 1980-1988. Author: Renato Baumann. May 1993, (LC/L.733).
- 4 La reforma del régimen comercial en México durante los años ochenta: sus efectos económicos y dimensiones políticas. Autor: Jaime Ros. Abril de 1993, (LC/L.743).
- 5 Economía política de la apertura comercial chilena. Autor: Patricio Meller. Abril de 1993, (LC/L.744).
- 6 The political economy of trade and industrial policy reform in Brazil in the 1990s. Authors: Winston Fritsch and Gustavo H.B. Franco. June 1993, (LC/L.762).
- 7 Reformas tributarias en Argentina. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Junio de 1993, (LC/L.763).
- 8 Reformas tributarias en Bolivia. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Junio de 1993, (LC/L.764).
- 9 Reformas tributarias en Chile. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Junio de 1993, (LC/L.765).
- 10 Reformas tributarias en Colombia. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Agosto de 1993, (LC/L.769).
- 11 Reformas tributarias en Costa Rica. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Agosto de 1993, (LC/L.770).
- 12 Reformas tributarias en México. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Agosto de 1993, (LC/L.771).
- 13 Reformas tributárias na América Latina durante os anos 80: o caso do Brasil. Autores: Sulamis Dain y Patricia Fesch Menandro. Agosto de 1993, (LC/L.772).
- 14 Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes. Autora: Sônia Miriam Draibe. Septiembre de 1993, (LC/L.774).
- 15 Bolívia: desafios e possibilidades em termos de política social. Autoras: Ana Luiza D'Avila Viana y Marta T.S. Arretche. Septiembre de 1993, (LC/L.775).

---

\* Para obtener ejemplares de los documentos de esta Serie, se puede escribir directamente a la División de Documentos y Publicaciones de la CEPAL, Casilla 179-D, Santiago.

- 16 Brasil: a reforma do sistema de saúde. Autoras: Ana Luiza D'Avila Viana y María Helena G. de Castro. Noviembre de 1993, (LC/L.783).
- 17 La política social en Costa Rica: panorama de sus reformas recientes. Autora: Ana Sojo. Noviembre de 1993, (LC/L.784).
- 18 Reformas recientes en el sector salud de Costa Rica. Autores: Ludwig Güendel G. y Juan Diego Trejos S. Enero de 1994, (LC/L.813).
- 19 La política social en Chile: panorama de sus reformas. Autores: Dagmar Raczynski y Rossella Cominetti. Enero de 1994, (LC/L.814).
- 20 Gasto social y ajuste fiscal en América Latina. Autora: Rossella Cominetti. Abril de 1994, (LC/L.819).
- 21 Las privatizaciones en la Argentina: impactos micro y macroeconómicos. Autores: Pablo Gerchunoff y Guillermo Cánovas. Abril de 1994, (LC/L.820).
- 22 Las privatizaciones de las telecomunicaciones en Argentina. Autores: G. Coloma, P. Gerchunoff y M.R. Schiappacasse. Abril de 1994, (LC/L.821).
- 23 La privatización de Aerolíneas Argentinas. Autores: G. Coloma, P. Gerchunoff y M. Olmos. Abril de 1994, (LC/L.822).
- 24 Privatización y desregulación del sector petrolero en Argentina. Autor: Pablo Gerchunoff. Mayo de 1994, (LC/L.845).
- 25 Privatización, apertura y concentración: el caso del sector siderúrgico argentino. Autores: Pablo Gerchunoff, Carlos Bozzalla y Juan Sanguinetti. Julio de 1994, (LC/L.847).
- 26 La crisis de la empresa pública, las privatizaciones y la equidad social. Autores: Robert Devlin y Rossella Cominetti. Abril de 1994, (LC/L.832).
- 27 Reseña de las reformas de políticas sociales en Colombia. Autor: Hernán Jaramillo. Julio de 1994, (LC/L.848).
- 28 La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina: importancia y evaluación de las alternativas de privatización. Autor: Carmelo Mesa-Lago. Julio de 1994, (LC/L.849).
- 29 The divestiture of Telmex. Author: Inder Ruprah. November 1994, (LC/L.871).
- 30 La macroeconomía de América Latina: de la crisis de la deuda a las reformas estructurales. Autores: Mario Damill y José María Fanelli. Diciembre de 1994, (LC/L.874).
- 31 Divestiture and deregulation of public enterprises: the Mexican case. Author: Inder Ruprah. December 1994, (LC/L.875).
- 32 Privatization in Latin America: from myth to reality. Author: Graciana del Castillo. January 1995, (LC/L.880).
- 33 The privatization of Mexicana (CMA). Author: Inder Ruprah. March 1995, (LC/L.883).
- 34 Las dimensiones políticas de la reforma económica en México. Autora: Blanca Heredia. Marzo de 1995, (LC/L.885).
- 35 Las etapas de la liberalización de la economía colombiana. Autor: Andrés López Restrepo. Marzo de 1995, (LC/L.886).

- 36 Democracia, reformas económicas y gobernabilidad en Bolivia. Autor: Eduardo A. Gamarra. Mayo de 1995, (LC/L.894).
  - 37 Reforma econômica, democratização e ordem legal no Brasil. Autora: Lourdes Sola. Octubre de 1995, (LC/L.910).
  - 38 La experiencia de privatización y capitalización en Bolivia. Autor: Mario Requena. Agosto de 1996, (LC/L.962).
  - 39 Análisis de las reformas a la industria eléctrica en Bolivia y Nicaragua. Autor: Fernando Cuevas. Agosto de 1996, (LC/L.961).
  - 40 Bolivia: nuevo marco regulatorio y privatización de las telecomunicaciones. Autora: Alejandra Herrera. Agosto de 1996, (LC/L.963).
  - 41 Nuevo marco regulatorio y privatización de las telecomunicaciones en Nicaragua. Autora: Alejandra Herrera. Agosto de 1996, (LC/L.960).
  - 42 La privatización en la industria manufacturera en Nicaragua: evidencia de estudios de caso para evaluar el impacto en la eficiencia y equidad. Autor: Rudolf Buitelaar. Agosto de 1996, (LC/L.959).
  - 43 La privatización y el marco regulatorio en Bolivia y Nicaragua. Un análisis comparativo. Autora: Rossella Cominetti. Agosto de 1996, (LC/L.973).
- La privatización y el marco regulatorio en Bolivia y Nicaragua. Un análisis comparativo. Addendum. Cuadros estadísticos. Autora: Rossella Cominetti. Agosto de 1996, (LC/L.973, Add.1).