



Desafíos de las privatizaciones para los gobiernos de izquierda en América Latina

*Marco Romero Cevallos**

En mayo de 2006, el gobierno boliviano decretó la nacionalización de los hidrocarburos (incluyendo oleoductos, gasoductos y refinerías) e inició un largo y difícil proceso de renegociación de los contratos que tenía con varias transnacionales presentes en esas actividades; el objetivo manifiesto de esta decisión era el de revertir los contratos de riego compartido firmados durante la administración de Sánchez de Lozada y los efectos de la Ley de Capitalización, que prácticamente desapareció a la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB); esas acciones habían llevado la participación estatal en los ingresos generados por hidrocarburos a un 18%, frente a un 82% para las empresas transnacionales.

El 15 de mayo de 2006, el Ministro de Energía del Ecuador, anunciaba la caducidad del contrato que el Ecuador mantenía con la petrolera norteamericana Occidental (Oxy), por cuanto dicha empresa había violado normas contractuales que le obligaban a comunicar al Estado la transferencia, que había realizado meses atrás, de un 40% de sus derechos de extracción de crudo a una empresa canadiense; la participación estatal en los ingresos generados por el bloque 15 controlado por Oxy bordeaba el 20%. Inmediatamente el gobierno norteamericano anunció la suspensión de las negociaciones del tratado de libre comercio (TLC) que llevaba adelante con el gobierno ecuatoriano, invocando el acuerdo bilateral de inversiones vigente, ante lo que consideraba como una “incautación de activos” y dos días después la empresa afectada demandó al Ecuador ante el

* Director del Área de Estudios Sociales y Globales de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Profesor e investigador de la misma universidad.



Centro Internacional de Arreglos de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), del Banco Mundial.

El 8 de enero del 2007, al asumir nuevamente la presidencia de Venezuela, Hugo Chávez anunció la privatización de las principales empresas de electricidad y telefonía, como un paso más para construir el socialismo en su país; esto afecta los intereses de dos empresas norteamericanas en esos sectores (Verizon Communications y AES Corporation); igualmente señaló que revertiría los contratos de participación firmados en el período de apertura petrolera de la década de los años noventa, especialmente en los sistemas de conversión de petróleo pesado de la Faja del Orinoco, en los cuales invirtieron varias transnacionales, entre ellas algunas norteamericanas. La alarma en Washington fue generalizada; cayeron las cotizaciones bursátiles de las acciones de dichas empresas y también el índice de la bolsa de valores en Caracas, a pesar de que luego se aclaró que el gobierno negociaría las compensaciones correspondientes; la preocupación se centra en los precios que se utilizarían para las valoraciones, considerando que ellos serían políticos y no de mercado.

Estos tres hechos, configuran una clara tendencia en tres de los países de la región andina que busca modificar los términos de las relaciones establecidas en el período anterior entre el Estado y las empresas extranjeras, mejorando su participación en los beneficios del aprovechamiento de sus recursos naturales y en las ganancias generadas por sectores de servicios con grandes mercados asegurados y demanda creciente. En definitiva, estos países regidos por gobiernos izquierdistas están revirtiendo la corriente predominante hacia la privatización impulsada bajo el “Consenso de Washington”, desde 1990. Los gobiernos de los otros dos países andinos han optado más bien por una alianza estrecha con la potencia hegemónica en la región, como la mejor estrategia para defender sus intereses nacionales; para ello han negociado sendos TLC con los Estados Unidos, cuyos beneficios no están muy claros y han definido una política de “cumplimiento de los contratos” para atraer a la inversión extranjera directa; en el caso del Perú esta se complementa con la política del “colabórame”¹ que se concreta, en el campo analizado, con la negociación de “compensaciones voluntarias” con las empresas extranjeras.

1 Alan Fairlie Reinoso, “Relaciones económicas internacionales. Sigue política del ‘colabórame’, Balance del 2006”, en diario *La República*, Lima, 2007.



Es claro que este cambio en el manejo de las relaciones económicas internacionales impulsado por los gobiernos de izquierda en la región Andina –al igual que por otros de América Latina–, tendrá efectos importantes en el mediano plazo y definirá aspectos claves de su manejo económico. Por ello hemos escogido este tema para el presente análisis de coyuntura, que tendrá sin embargo una perspectiva más amplia, referida a Sudamérica, si bien se harán las referencias regionales que se consideren pertinentes.

Panorama general

Los gobiernos generalizadamente denominados como de izquierda, que han accedido al poder en América Latina en los recientes procesos electorales y los que han sido reelegidos enfrentan una serie de desafíos planteados por las expectativas populares que despertaron en dichos procesos democráticos, que se sintetizan en las esperanzas de un mejoramiento de las condiciones de vida para las grandes mayorías de la población de los países de la región.

Ese objetivo pasa fundamentalmente por la reducción de los niveles de pobreza, asociada tanto a la generación de una mayor oferta de empleos de mejor calidad, como al acceso de dichos sectores a los servicios básicos –principalmente salud y educación–, que permitan mejorar la calidad del capital humano y sus oportunidades de conseguir mayores posibilidades de realización humana, individual y colectivamente.

El debate sobre la caracterización de dichos regímenes ha sido intenso y todavía no se ha cerrado. Muchos cuestionan la conveniencia de ubicar dentro de una corriente general a regímenes políticos que surgen de procesos históricos y sociales muy diferenciados. En todo caso, el triunfo de los candidatos de izquierda en la región, o al menos de los que levantaban una propuesta anti neoliberal, expresa en gran medida el descontento y la frustración que predomina en América Latina por los pobres resultados de más de dos décadas de reformas neoliberales y ajuste, cuyas promesas de desarrollo, inclusión y mejores condiciones de vida han quedado muy lejos de los limitados resultados obtenidos.

Por otro lado, es claro que el período y la profundidad con los que se han aplicado esas políticas son muy diferenciados entre los diversos países. De acuerdo con los estudios de las instituciones financieras internacionales



les, sobre las reformas implementadas en América Latina, existe un conjunto de países que aplicaron prácticamente todo el esquema (entre ellos están: Argentina, Chile, México, Bolivia, Colombia y Perú); los países más pequeños incluyendo a los centroamericanos, fueron más cautos y el resto de ellos tuvo un comportamiento intermedio entre esos extremos.

Uno de los componentes fundamentales de tales reformas fue la privatización, como elemento central de una política orientada a reducir el involucramiento del Estado en el funcionamiento de las economías y de las sociedades, no solo de los países en desarrollo sino en general, en todo el mundo. Ese proceso ha tomado modalidades y dinámicas muy diversas en diferentes latitudes, abarcando desde sectores productivos y entidades financieras, hasta la producción y distribución de servicios básicos como agua, electricidad y saneamiento, así como los sistemas de seguridad social.

Cada sector involucrado tiene características tecnológicas y de gestión, impactos económicos, sociales y en la cotidianidad de la población muy diversos, por lo cual las evaluaciones generales de las privatizaciones tienden a quedarse en el análisis de unos cuantos indicadores agregados que no dan cuenta de la complejidad del proceso y de sus efectos; los estudios sectoriales y los análisis comparativos de casos específicos y de sus implicaciones multidimensionales son mucho más adecuados para entender esta tendencia y sus evoluciones probables en el futuro.

En el mundo existen experiencias muy exitosas de algunos procesos de privatización, así como fracasos estruendosos en muchos otros; la evidencia empírica es muy variada. A estas alturas es evidente que el simplismo de considerar por “definición” que el sector público es ineficiente y al sector privado como el paradigma de la eficiencia, está superado. El propio Joseph Stiglitz nos ha advertido para no caer en este fundamentalismo del mercado,² partiendo de una recomendación conceptual básica, no confundir medios con fines: la privatización o la reducción del tamaño del Estado, al igual que la apertura comercial y la liberalización financiera, no es un objetivo en sí mismo, sino solo un instrumento para lograr un desarrollo económico más sustentable, equitativo e incluyente.

2 Joseph Stiglitz, “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, No. 80, Santiago de Chile.



La magnitud y complejidad de los temas involucrados en estas temáticas es muy vasta; por lo tanto lo que nos proponemos hacer en este artículo es solo sistematizar un conjunto de reflexiones, más como interrogantes, con respecto a los desafíos que enfrentan los gobiernos de esta “corriente progresista” que atraviesa hoy a América Latina y especialmente los de la región Andina, frente a las privatizaciones realizadas, su reversión –considerada como imposible por muchos– o su renegociación, las políticas a seguir frente a la necesidad de realizar fuertes inversiones en sectores que se mantienen todavía en manos de los estados en la región; los márgenes de maniobra disponibles para manejar las relaciones con empresas transnacionales que consideran amenazados los intereses adquiridos en América Latina, entre otras.

Estos desafíos se plantean en un contexto en el cual, desde principios del presente siglo, ha cambiado drásticamente la percepción predominante en América Latina frente a las privatizaciones, con un porcentaje mayoritario de la población que considera que las privatizaciones no beneficiaron a sus países³ y ha crecido la oposición a esa medida, al menos en las formas aplicadas en la región en los años precedentes.

Para precisar mejor el alcance de estas reflexiones, vale situarlas en el contexto de las interrelaciones que se plantean entre dos de los principales artífices de la globalización: las empresas y los estados –que a pesar de toda la retórica reciente, siguen siendo, aun en los países en desarrollo, actores fundamentales de este proceso–, poniendo énfasis en las relaciones Estado-empresas y en menor medida las que se establecen entre estados, asociadas al proceso de privatización –no se revisarán las rela-

En el mundo existen experiencias muy exitosas de algunos procesos de privatización, así como fracasos estruendosos en muchos otros; la evidencia empírica es muy variada. A estas alturas es evidente que el simplismo de considerar por “definición” que el sector público es ineficiente y al sector privado como el paradigma de la eficiencia, está superado.

3 Según la encuesta Latinobarómetro, en el 200, 2 de cada 3 latinoamericanos consideraban un fracaso a las privatizaciones, tendencia que crecía frente al 2000, citado en BID, *Políticas económicas de América Latina*, vol. 18, segundo trimestre, 2002. Por otro lado, el Informe Latinobarómetro 2005, señala que las mediciones sobre el grado de satisfacción con las privatizaciones se mide desde 1998, cuando un 45% de los encuestados las consideraban beneficiosas; ese porcentaje cayó al 31% en el 2005, si bien registra una recuperación frente al 22% del 2003.



ciones entre empresas–, lo que nos sitúa definitivamente en una perspectiva de economía política internacional.⁴

No podemos perder de vista, sin embargo, particularmente hoy en América Latina, otra dimensión que tiene raíces históricas, pero que se ha exacerbado en las últimas décadas, como un subproducto complejo de la globalización y de las respuestas nacionales frente a esos procesos y sus limitaciones; se trata de “las tendencias centrífugas que amenazan a las comunidades políticas con la división, la escisión y la fragmentación”.⁵

Efectivamente, en varios países de la región encontramos una agudización de las tensiones separatistas de segmentos del Estado nacional, provocadas casi siempre por regiones que tienen una posición privilegiada en términos de los recursos naturales que poseen o de su ubicación geográfica, cuyas élites económicas y políticas están opuestas a los gobiernos electos y a sus políticas de reivindicación de una mayor participación para el Estado en la explotación de los recursos naturales,⁶ frente a las empresas extranjeras. Esas tendencias y las tensiones que expresan, introducen nuevos elementos de presión económica y social sobre los gobiernos progresistas y sus posibilidades de gestión política y económica.

En este breve artículo examinaremos, en primer lugar, la racionalidad adscrita a la privatización como parte de las reformas neoliberales y su evolución reciente; resumiremos, luego, la situación en la que se encuentran los gobiernos de izquierda frente a dicho tema y las opciones con que cuentan; para terminar, revisaremos algunos de los principales desafíos que enfrentan los regímenes progresistas y sus restricciones.

4 Peter Dicken, *Global shift. Reshaping the global economic map in the 21st century*, New York, Guilford Press, 2003.

5 Alberto Rocha Valencia, *Configuración política de un nuevo mundo. Dimensiones políticas de lo global, lo suprarregional, lo posnacional y lo local*, México, Universidad de Guadalajara, 2003.

6 Estas tensiones son especialmente agudas en Bolivia, en el departamento de Tarija, donde se concentra el 90% de las reservas nacionales de gas y petróleo, al igual que en otros de la denominada “media luna”, que tienen una fuerte corriente autonómica.



Privatizaciones en América Latina: racionalidad, evolución y situación actual

La profunda reestructuración neoliberal que se impuso en América Latina desde comienzos de la crisis de la deuda, buscaba una verdadera “refundación capitalista” de la región; se buscaba dejar atrás la matriz Estado-céntrica que se consideraba había prevalecido durante las tres décadas anteriores, con la aplicación del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, para implantar un modelo liberal ortodoxo centrado absolutamente en el mercado.

Por lo tanto, un componente central del paquete de reformas era el ataque frontal a la presencia del Estado en la economía, mediante múltiples mecanismos que incluían no solo la privatización de las empresas públicas, sino la desregulación generalizada de la economía y la reorientación de todo su funcionamiento y el de la sociedad, hacia un predominio de las fuerzas del mercado. El núcleo central del enfoque neoliberal es precisamente la construcción de sociedades en las cuales los individuos “libres e iguales”, actúan en el marco de una irrestricta operación de las leyes del mercado, para generar sociedades caracterizadas por una democracia liberal y una economía de mercado, consideradas como las sociedades ideales.

Por las limitaciones de espacio solo cabe mencionar aquí la demoleadora y profunda crítica de Hinkelammert a la ideología neoliberal, planteada como la utopía del mercado total, donde todas las relaciones humanas se mercantilizan, en sociedades que habrían eliminado cualquier límite político, económico, social, humanitario o ético para el funcionamiento de los mercados.⁷ Las estructuras y el ejercicio del poder asociado al funcionamiento real de la economía y de la política mundial son muy claros; al igual que los intereses transnacionales que se benefician con esas dinámicas. Las tendencias reales de la globalización económica y financiera; el papel sesgado que cumplen las organizaciones económicas y políticas internacionales; las profundas asimetrías de dichos procesos y sus efectos diferenciados sobre ganadores y perdedores son conocidos y no pueden ocultarse tras de un discurso fundamentalmente ideológico.

7 Un artículo que resume la profundidad y los alcances de su crítica es el de Jorge Vergara Estévez, *Frank Hinkelammert, el nihilismo al desnudo. Los tiempos de la globalización*, Santiago de Chile, Editorial Lom, 2001.



La racionalidad de las privatizaciones apunta, según la retórica de sus impulsores, a transferir las funciones económicas y sociales del Estado al sector privado, para que este pase a cumplir el rol subsidiario que le correspondería en una economía de mercado; esto permitiría una mejor asignación de los recursos y elevar los niveles de productividad de la economía, eliminando las responsabilidades de gestión y de inversiones asociadas, que generan monopolios estatales, distorsiones de los precios y de las tarifas, pesadas cargas fiscales, presiones políticas en el manejo de dichas empresas, así como elevados índices de corrupción. Por lo tanto, la privatización generaría fundamentalmente los siguientes beneficios: incrementa los ingresos del gobierno y reduce las cargas, fundamentalmente de inversión; impulsa el desarrollo del sector privado; aumenta el crecimiento económico, lo que incluso permitiría reducir los niveles de pobreza; también se afirma que la decisión de privatizar adoptada por un país permite liberar fondos de ayuda de diversas fuentes.

No podemos hacer aquí el análisis crítico del carácter parcial o francamente ideológico de las tesis anteriores; ni tampoco evaluar la evidencia empírica sobre los resultados efectivos logrados, en general y en algunos casos emblemáticos. Señalaremos sin embargo algunas reflexiones relevantes.

En primer lugar, es claro que las instituciones financieras internacionales (IFIs) y otras instancias que formularon e impulsaron el Consenso de Washington y por ende las privatizaciones, las concibieron básicamente como un medio para abrir oportunidades de negocios para las empresas privadas y fundamentalmente las transnacionales, en sectores tradicionalmente manejados por los estados –especialmente servicios esenciales que tienen una demanda asegurada–, abriendo también mercados en nuevos países. Desde luego que en ese proceso dichas empresas establecían, cuando lo consideraban necesario, por razones políticas o de estrategia corporativa, nexos estrechos con grupos económicos domésticos, nuevos o existentes, que pasan a actuar como intermediarios.

En la lógica de las privatizaciones todos los servicios públicos son considerados como mercancías y su manejo se aleja de la posibilidad de un control democrático por parte de la población.

Un objetivo no expresado de las privatizaciones, muy importante para nuestro análisis, es el de poner candado a las reformas neoliberales, pues-



to que se consideraba muy difícil revertirlas y que definían la orientación general de la economía en la dirección establecida por el Consenso de Washington.

En la promoción ideológica de la privatización en América Latina, sobre todo en la década de los noventa –algunos mencionan su “sobrevivencia”–, no se explicitaron estos objetivos, ni se promovió su discusión por parte de los diferentes actores involucrados; prácticamente se tomó a la privatización como un fin en sí mismo, en lugar de un instrumento para lograr otros fines de bienestar y desarrollo.

Va a ser la constatación de los pobres resultados obtenidos con las privatizaciones –entre otros, sustitución de monopolios públicos por privados, elevación generalizada de precios y tarifas; reducción del acceso de los sectores de menores ingresos a los servicios públicos; préstamos, transferencias y otras “ayudas” estatales que se otorgaron para hacer atractivas a las empresas previa a su venta; reducido incremento y elevada fluctuación de la inversión extranjera directa; importante pérdida de empleos, que alimenta el crecimiento de la informalidad en el mercado de trabajo–, la que va a provocar un examen más crítico, incluso por parte de las IFIs, que las llevará a reconocer, entre otros aspectos: una excesiva ideologización y fundamentalismo de mercado en la defensa de las privatizaciones, admitiendo incluso que no siempre el sector privado es mejor gestor que el sector público; que las privatizaciones no generan por sí el desarrollo del sector privado –como se demostró dramáticamente en Europa del Este–; que los altos niveles de corrupción persisten en la post privatización; que las instituciones que median entre los agentes económicos y el sistema político juegan un papel relevante y que la articulación entre los tres es crucial para generar una economía dinámica; muchas de esas instituciones son frágiles e incluso inexistentes en muchos países en desarrollo.

En este último aspecto tiene un impacto relevante la fragilidad de los sistemas de regulación públicos, que deben cumplir una función determinante luego de la privatización, pero que en la práctica no han sido capaces de frenar los abusos del mercado en los sectores privatizados.

Finalmente, aunque no menos importante, es preciso destacar que los elevados niveles de dependencia de los países latinoamericanos y el grado de internacionalización de las economías y en particular del capital finan-



ciero y del comercio, genera enormes espacios y canales para la influencia de los grupos transnacionales en la definición de las políticas a nivel doméstico; esto restringe significativamente los márgenes de maniobra de los gobiernos.

Los limitados resultados de las reformas y de las privatizaciones, unidos al rechazo creciente de la población a esas políticas, en un contexto de un cuestionamiento cada vez mayor y desde los más diversos frentes a las IFIs,⁸ las llevaron a cambiar su retórica en diversos ámbitos, incluso en la denominación de sus iniciativas; así por ejemplo, los “programas de ajuste” se transformaron en las “estrategias de reducción de la pobreza”, y se puso énfasis en la “propiedad” de las políticas, planteando que ellas no eran una imposición sino generadas por actores de cada país.

En lo que respecta a la estrategia de las privatizaciones, esos esfuerzos de legitimación implicaron sustituirla por denominaciones más vagas como las estrategias para el desarrollo o la participación, en ambos casos del sector privado; pero la orientación neoliberal no se modifica y, peor aún, las exigencias de privatizar empresas y servicios públicos siguen presentes en la condicionalidad que las IFIs asocian al otorgamiento de sus recursos y varios gobiernos a los flujos de ayuda, incluso para los países más pobres, como sucede con la iniciativa para los países pobres muy endeudados –HIPC por sus siglas en inglés–.⁹

En todo caso, es preciso destacar que entre las diferentes dimensiones de las reformas aplicadas en América Latina, en el período 1990-2000,

...es preciso destacar que los elevados niveles de dependencia de los países latinoamericanos y el grado de internacionalización de las economías y en particular del capital financiero y del comercio, genera enormes espacios y canales para la influencia de los grupos transnacionales en la definición de las políticas a nivel doméstico; esto restringe significativamente los márgenes de maniobra de los gobiernos.

8 Lo que llevó al extenso debate sobre la “nueva arquitectura financiera internacional”, que generó incluso las duras críticas del congreso norteamericano, contenidas en el Informe Meltzer.

9 Ver por ejemplo, K. Bayliss, “Privatization and poverty: the distributional impact of utility privatization”, en *Annals of Public and Cooperative Economics*, 2002, pp. 73-74, quien hace un detallado análisis de estos temas.



de acuerdo a los índices elaborados por la CEPAL,¹⁰ los sectores en los cuales ha habido un mayor avance son la liberalización comercial, la financiera y de la cuenta de capitales de la balanza de pagos, en cada uno de los cuales el índice se sitúa en torno al 90%;¹¹ en cuanto a la privatización, luego de los procesos tempranos de las décadas setenta y ochenta, que llevaron el índice cercano del 70% en 1990, se registra un avance más bien lento en el período 1990-1996, con un índice de hasta un 74%, éste se acelera llegando al 80% entre 1998 y 1999, luego de lo cual el índice cae al 78% en el 2000, básicamente debido a la reducción del ritmo de crecimiento luego de la crisis asiática y sus repercusiones en la región, dando inicio a la que se denomina como la “media década perdida 1997-2002, en la cual se incrementa significativamente la oposición a las reformas y especialmente a las privatizaciones. Las reformas en el sector fiscal han tenido una menor importancia relativa en la región, que se refleja en un índice que pasa de 42% en 1990 a 53% en el 2000.

Un aspecto central para tener una dimensión de los desafíos que presenta el tema de las privatizaciones para los regímenes progresistas en América Latina, es determinar la magnitud del proceso en la región: un estudio del BID,¹² establece que en el período 1986-1999 se habrían registrado 396 ventas o transferencias al sector privado, equivalentes a la mitad de todas las privatizaciones efectuadas por países en desarrollo, en ese período. En lo que va de la presente década, el fenómeno ha perdido dinamismo; si bien han existido algunas privatizaciones ellas han tenido menor significación.

En términos cuantitativos, el valor acumulado por las privatizaciones realizadas en América Latina durante el período 1988-1999, medido como porcentaje del PIB total del año 1999, a nivel de cada país, muestra que existen tres casos –Bolivia, Perú y Brasil– en los cuales ese valor supera el 10%; seis casos –Argentina, El Salvador, Guatemala, México, Venezuela y Trinidad y Tobago– en los cuales dicho valor supera el 5%;

10 Barbara Stallings, con la colaboración de Rogério Studart, *Financiamiento para el desarrollo. América Latina desde una perspectiva comparada*, Santiago de Chile, Cepal, 2006.

11 Los índices van desde 0%, control total del gobierno, hasta 100%, sin intervención del gobierno.

12 Eduardo Lora, “Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y como medirlo”, en *BID Working Paper*, No. 462, 2001.



cinco en los cuales ese valor se sitúa entre el 2% y el 4% –Colombia, Nicaragua, República Dominicana, Chile y Honduras–; y, representa menos del 2% del PIB en Honduras, Paraguay, Ecuador, Uruguay y Costa Rica.¹³

Un 57% de las privatizaciones realizadas en América Latina en los años noventa correspondió a servicios públicos –principalmente energía, que en el caso de electricidad, representa más de la mitad de las privatizaciones efectuadas en República Dominicana, Colombia, El Salvador, Argentina y Bolivia; y telecomunicaciones–; un 11% a entidades bancarias –principalmente en México y Uruguay– y el 32% a diversos sectores.

Las privatizaciones han significado un incremento importante de inversión extranjera directa (IED) ingresada en América Latina en los años noventa, al menos el 36% de tales entradas en ese período se dirigió a ese fin, según datos del BID; sin embargo, ese flujo de inversión registró un rápido crecimiento especialmente en el período 1993-1999, pero luego cayó en forma igualmente rápida hasta el 2003. Esa evolución refleja los efectos de la crisis asiática y sus secuelas en los mercados financieros internacionales y en las economías latinoamericanas. Cabe añadir que la mayor parte de las inversiones extranjeras por privatizaciones significaron básicamente un cambio de propiedad y solo parcialmente nuevas inversiones en los sectores privatizados.

Otro aspecto que debe precisarse para establecer los márgenes de maniobra con los que podrían contar los gobiernos de izquierda en América Latina frente al tema de las privatizaciones, es entender cuáles fueron los factores que llevaron a que las reformas se conviertan en el sentido común en toda la región, especialmente desde fines de los años ochenta. Entre ellos se incluyen al menos los siguientes: a) el predominio, a nivel epistémico, de la crítica al keynesianismo y del paradigma neoliberal, como la mejor explicación del funcionamiento de las economías y de las sociedades; b) la presencia de élites empresariales y políticas formadas en centros académicos norteamericanos o europeos, en los cuales ese era el paradigma dominante; y, c) la imposición por parte de las instituciones financieras internacionales, favorecida por la condicionalidad reforzada, cruzada, expansiva y cada vez más intrusiva, asociada a la conce-

13 *Ibíd.*



sión de sus préstamos; y, d) la tendencia a copiar modelos externos que se consideran exitosos. A pesar de los limitados recursos que prestan efectivamente las IFIs, su importancia relativa radica en que son la llave y la condición previa para acceder a los mercados financieros privados, en particular en los casos de los países medianos y pequeños, que presentan un menor atractivo para esos mercados.

Distintos autores tienden a privilegiar alguno de esos factores explicativos, básicamente en función de la posición ideológica del analista; sin embargo, lo más probable es que ellos se presenten en forma combinada, según los diferentes países.

Esa es precisamente la pregunta que quiere responder un texto reciente,¹⁴ que resulta relevante, en particular en el tema de privatizaciones y más específicamente en el caso de los sistemas de pensiones y seguridad social, en el cual el “modelo chileno”, se vendió incluso en países desarrollados, sin evaluar objetivamente sus características, ni su operación efectiva, luego de un período suficiente que permita evaluar objetivamente sus límites y potencialidades. En todo caso, cabe anotar que ese aprendizaje de modelos externos no lleva forzosamente a esquemas idénticos, puesto que muchos países tratan de adaptar dichos modelos a sus condiciones económicas, políticas e institucionales particulares.

De cualquier forma, las principales conclusiones que se obtienen en el estudio mencionado, que también son muy importantes para el análisis de las alternativas que tienen los gobiernos de izquierda en América Latina hoy, es la necesidad de reconocer que existen múltiples opciones frente al tema de la definición del rol del Estado y del sector privado en los diversos sectores en los cuales el gobierno decide que es preciso modificar el statu quo; que es indispensable ampliar la participación de los diversos sectores interesados en el funcionamiento de cada sector, más allá de dejarlo solo en manos de los tecnócratas especialistas en privatizaciones; y, finalmente, que es indispensable considerar prioritariamente las necesidades específicas de cada país y adoptar un enfoque mucho más pragmático que ideológico en el tratamiento del tema, desechando los grandes modelos.

14 Kurt Weyland, *Learning from foreign models in Latin American policy reform*, Washington D.C., Woodrow Wilson Center Press, 2004.



Por todo lo expuesto, el panorama para las privatizaciones hoy en América Latina y en el mundo en general es menos prometedor para sus impulsores, ya que la voluntad de emprenderlas es mucho menor y la mayoría de los gobiernos busca las alternativas menos rigurosas de incrementar sus márgenes de maniobra; además de que han aprendido las lecciones del pasado reciente –por experiencia propia o de los vecinos– y han superado la ingenuidad característica del período anterior.

Algunas reflexiones sobre los gobiernos de izquierda en América Latina

Los debates sobre la caracterización de esta tendencia al surgimiento de gobiernos de izquierda, su consistencia y perspectivas son muy amplios y enconados en la región; mientras en el resto del mundo se ve con enorme interés y expectativa los procesos políticos latinoamericanos, que han llevado al gobierno a líderes militantes de partidos socialistas o de coaliciones de izquierda –amplias o más ideológicamente definidas, históricas o surgidas en medio de la dinámica social y política de las últimas décadas, o incluso de carácter coyuntural–. Viraje a la izquierda, retorno del populismo, neopopulismo, socialismo del siglo XXI, son algunas de las expresiones utilizadas.

Esos gobiernos comparten una posición crítica frente al modelo económico y sus pobres resultados; enfatizan la necesidad de políticas activas de los estados para mejorar la situación de los sectores más desfavorecidos y reivindican los intereses nacionales y la soberanía nacional ante fuerzas globales cada vez más poderosas; enfatizan la necesidad de una respuesta conjunta frente a los desafíos de la globalización y por ello mantienen un discurso integracionista. Todos son conscientes de la necesidad de buscar nuevas alternativas que den respuestas a las expectativas y demandas de la mayoría de la población; al igual que coinciden en la imprescindible profundización de la democracia, más allá del formulismo electoral, incorporando crecientes niveles de participación y de rendición de cuentas. Por supuesto que existen diferencias importantes en cuanto al peso de cada uno de esos componentes en cada caso, así como de estilos políticos y discursos.

Un aspecto en el cual existen diferencias significativas entre esos regímenes es su manejo de las relaciones con los Estados Unidos, con una



retórica fuertemente anti imperialista en Venezuela y Bolivia, que los alinea en un bloque con Cuba; mientras que el resto maneja un esquema menos confrontacional. Está por definirse el esquema que asumirán los gobiernos de Correa y Ortega en Ecuador y Nicaragua, respectivamente.

Por razones de espacio no es posible examinar exhaustivamente estos debates, por lo cual solo presentaremos unos cuantos elementos que considero relevantes para evaluar con mayor precisión los desafíos que tienen los gobiernos progresistas frente al tema de las privatizaciones.

Una primera cuestión que se plantea es la conveniencia de colocar dentro de una tendencia uniforme a regímenes políticos muy dispares, surgidos de procesos políticos y sociales muy diferenciados. Efectivamente, los gobiernos elegidos o reelegidos en Brasil, Uruguay, Chile, Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela, en el último año, para solo mencionar el caso de Sudamérica, tienen bases económicas e institucionales muy diversas (grado de consolidación del Estado nacional, niveles de desarrollo del capitalismo, estructuras económicas y sociales, entre otras características); al igual que una dinámica de movimientos sociales particular.

Uno de los resultados del período de ajuste y reforma neoliberal ha sido precisamente la profundización de la heterogeneidad de las economías y de las sociedades en América Latina; pese a ello, persisten desde luego una serie de rasgos comunes, además de las raíces históricas, como son la elevada dependencia de la economía mundial, que genera una fragilidad y vulnerabilidad extremas frente a los shocks externos; así como un papel relativamente marginal en la política mundial. En consecuencia, los gobiernos de los países latinoamericanos enfrentan restricciones externas comunes, si bien con una capacidad de respuesta diferenciada.

No parece adecuado, por lo tanto, colocar en el mismo saco a regímenes tan diferentes como el chileno, fruto de un largo proceso de concertación, con instituciones sólidas y con una dinámica de movimientos populares significativamente menor, con otros como los de Brasil y Bolivia, que surgen luego de un largo período de acumulación de las fuerzas populares en torno al PST y el MST, como partido de masas y movimiento reivindicativo, respectivamente, en el caso de Brasil; y en torno a los movimientos indígenas y de cocaleros en Bolivia, que no tienen un nivel comparable de expresión política institucionalizada en un partido político.



Tampoco son comparables las experiencias venezolana y ecuatoriana, por tener dinámicas políticas y sociales muy diferenciadas, que se desarrollan en contextos económicos sustancialmente diversos –tamaño de la economía, formas de inserción en la economía mundial, disponibilidad de financiamiento, diversificación productiva, etcétera–

Uno de los aspectos en que se manifiesta claramente esa heterogeneidad, es la diferencia en las percepciones que tienen los mercados financieros internacionales sobre los países de la región; ella se refleja parcialmente en el índice de riesgo país, pero sobre todo en el diferente grado de acceso a dichos mercados y en las condiciones en que lo logran. Si bien en las fases de crisis esas diferencias pierden importancia, cuando el “comportamiento de manada” característico de los flujos de capitales, borra toda diferencia. Sin embargo, aún en las crisis, la importancia relativa de los diferentes países latinoamericanos genera una disponibilidad y atención distintas por parte de las IFIs para acudir en auxilio de cada uno de ellos, en función de la magnitud de los intereses en juego –nivel del endeudamiento externo, flujos comerciales e inversión extranjera directa–.

Además, es claro que hay una gran diferencia entre un país que juega el rol de “actor global”, como Brasil, con un gran activismo en la política y en la economía internacionales y el resto de la región, cuyo peso relativo es sustancialmente menor.

Como ya anotamos, otra diferencia marcada entre los gobiernos colocados en la tendencia izquierdista se refiere a la dinámica de organización y movilización popular, con diversos grados de autonomía relativa frente al gobierno, en cada caso; este factor genera un elemento diferenciado de presión social y política para el gobierno, que puede tener una incidencia decisiva en procesos relacionados con el manejo del tema de las privatizaciones y su reversión.

La “guerra del agua” de abril del 2000 en Bolivia, que llevó al traste la concesión otorgada al consorcio Aguas del Tunari, en el que participaban varias transnacionales como Bechtel, Edison y Abengoa, junto a empresas bolivianas; así como la “guerra del gas”, años más tarde, en la misma Bolivia, son ejemplos de que una gran movilización social puede revertir concesiones ya otorgadas e incluso llevar a la modificación de marcos jurídicos considerados como dados. Este factor de presión popu-



lar y movilización social es muy diferente en los diversos países que conforman esta tendencia de izquierda; por supuesto que puede surgir y consolidarse en todos ellos, pero se trata de procesos que por lo general tienen un largo período de maduración y consolidación.

Una caracterización general de las tendencias de izquierda en la región debe llevar a preguntarse sobre los objetivos que persigue esa corriente en un escenario de globalización y en plena posguerra fría; o, en otras palabras, sobre los contenidos de un proyecto alternativo al neoliberalismo, hoy. Esto abre espacio para amplios debates, algunos dentro del dilema clásico: reforma o revolución; otros más “aplicados”, discuten las formas de superar el discurso crítico y avanzar en la presentación de propuestas claras, no solo en la dimensión política, sino sobre todo en la construcción de perspectivas económicas incluyentes, sustentables y que tengan viabilidad en los mercados doméstico y global. En este punto, los gobiernos que más han avanzado en la definición de sus orientaciones, plantean la construcción de un estilo de desarrollo centrado en las necesidades básicas de la población y en la defensa de su soberanía nacional. Otros plantean, en términos mucho más generales, incrementar el gasto social, algo de redistribución del ingreso, políticas de microcréditos y de apoyo a las pequeñas y medianas empresas.

...los gobiernos que más han avanzado en la definición de sus orientaciones, plantean la construcción de un estilo de desarrollo centrado en las necesidades básicas de la población y en la defensa de su soberanía nacional. Otros plantean, en términos mucho más generales, incrementar el gasto social, algo de redistribución del ingreso, políticas de microcréditos y de apoyo a las pequeñas y medianas empresas.

Por ello, algunos hablan de una “socialdemocratización de la izquierda en América Latina”, puesto que los movimientos que se reclaman de esa corriente ideológica y aun como socialistas, han abandonado la utopía revolucionaria, no buscan más la abolición del capitalismo, sino que buscan reformarlo, mediante la introducción de una mayor justicia social y de más participación. En el plano económico varios gobiernos buscan mantener tranquilos a los mercados fundamentalmente financieros, puesto que están concientes de las restricciones estructurales que enfrentan, tienen una lectura geopolítica y estratégica de sus posibilidades limitadas y han aprendido de las experiencias pasadas en la región.



Esa tendencia afectaría a todos los gobiernos de izquierda, independientemente de su mayor o menor radicalidad. Muchos destacan el limitado avance registrado en la especificación de un modelo alternativo al neoliberalismo, que pueda resistir y subsistir frente a la globalización. Otros enfatizan la brecha que existe entre el discurso de izquierda y las realidades de los mercados comerciales y financieros.

Cabe recordar que estas experiencias se registran en un período en el cual las condiciones de la economía mundial han sido más bien favorables, debido a que han prevalecido bajas tasas de interés en los mercados financieros internacionales y una elevada demanda y altos precios para los productos básicos que siguen ocupando un lugar relevante en sus exportaciones –si bien con un peso relativo diferenciado en los diversos países–. Estas tendencias están revertiéndose en los últimos meses y nadie puede asegurar su evolución futura.

Por lo tanto, los diferentes gobiernos de izquierda en América Latina, surgen de experiencias muy distintas, se explican por procesos políticos y sociales diferenciados, cuentan con una dinámica popular y de movimientos sociales con distintos grados de autonomía frente a los gobiernos y muy diversa capacidad de presión. Todos sufren restricciones económicas y políticas externas, que reducen sus márgenes de maniobra y tienen distintas capacidades –técnicas, institucionales y políticas– para responder. Hasta el presente se han beneficiado de un entorno internacional más bien favorable.

Desafíos que plantea el tema de las privatizaciones para los gobiernos de izquierda en América Latina

Como vimos en la primera parte, los diferentes gobiernos progresistas de América Latina parten de situaciones muy diferenciadas en cuanto al grado de aplicación de la receta privatizadora y el período en que lo hicieron; los que más privatizaron fueron Bolivia, Brasil, Argentina y Chile –este último antes de los años noventa–.

En consecuencia, ante ese diferente grado de avance en esos procesos, los gobiernos en el poder, no han planteado programas específicos frente al tema, o han señalado diferentes políticas; la mayoría buscará mejorar y fortalecer los esquemas de regulación en los sectores privatizados; otros, como el régimen de Lula en Brasil, han señalado recientemente que no habrán más privatizaciones significativas.



Otros, como Evo Morales en Bolivia, bajo una fuerte presión popular, buscan revertir algunos de esos procesos; la denominada “nacionalización” de los hidrocarburos, decretada en mayo del 2006, pretendía recuperar el control nacional de esos recursos naturales y mejorar la participación estatal en su explotación. Cabe aclarar, sin embargo, que dicha medida buscaba ante todo crear las condiciones para renegociar los contratos vigentes, proceso que enfrenta hasta hoy la resistencia de las transnacionales como Repsol y sobre todo de Petrobras. En el segundo caso dicha renegociación se daba con una empresa que, a pesar de haberse abierto a la participación de capitales privados, sigue teniendo una participación mayoritaria del Estado brasileño; por lo tanto este conflicto, centrado en el tema de los precios, que ha resultado el más difícil de manejar, enfrenta justamente al país más grande de la región con uno de los más pobres de Sudamérica, ambos con regímenes de izquierda. La forma en que se ha manejado la negociación evidencia la contradicción que existe entre el discurso político y el predominio de la “razón de Estado”, bajo la presión de poderosos grupos privados de Brasil. Morales anunció a comienzos del 2007 que este sería el año de la nacionalización de la minería.

Prácticamente en toda la región existen reclamos por un mejoramiento generalizado de la regulación estatal de las actividades privatizadas, sobre todo en los sectores de servicios. Incluso en Chile, existen crecientes reclamos para volver a incorporar las dimensiones de equidad y solidaridad en el sistema de pensiones, para que se puedan enfrentar las dramáticas situaciones que se registran cuando llegan a retiro más y más trabajadores y para cubrir el enorme hueco patrimonial ya establecido.

En los casos de Ecuador, Uruguay y Venezuela, los que menos han incursionado en la privatización, las presiones vienen desde los sectores interesados o ideológicamente comprometidos con ellas, que incluyen desde luego a las IFIs, cuando los países se ven obligados a recurrir a sus préstamos condicionados.

Cabe destacar, sin embargo, que en las numerosas discusiones y revisiones del Consenso de Washington realizadas en los últimos años, se han reconocido los errores cometidos en la fase anterior; entre ellos, se menciona el énfasis excesivo en la reducción del aparato del Estado y en la desregulación; consecuentemente se manifiesta ahora la necesidad de



priorizar los aspectos positivos de la participación estatal, así como el papel crucial que cumplen las instituciones. Se ha aceptado incluso, que existen casos en que la propiedad estatal es preferible a la privada; esto evidencia una posición menos ideológica y más dispuesta a aplicar un enfoque caso por caso. Por lo tanto, no parece previsible que en el período inmediato haya un gran impulso a las privatizaciones en la Región por parte de las IFIs, salvo en los casos de los países que menos han adoptado esa receta y muy probablemente, mediante modalidades menos extremas que la privatización total, como son las concesiones, emprendimientos conjuntos u otras.

Otra lección aprendida del pasado apunta a la necesidad de involucrar efectivamente a todos los sectores interesados en el funcionamiento de las actividades ya privatizadas o en proceso –inversionistas, empleados, consumidores, gobiernos locales y los que pagan impuestos–, en la definición de las características, funcionamiento y gestión de la actividad. Esa es una demanda que los gobiernos de izquierda en América Latina, deberán incorporar al manejo de los sectores privatizados o contemplarla en la definición de los que se considere para esa opción; ello significaría incrementar los niveles de participación de la población y por ende, la democratización de su gestión; esto es particularmente importante en el caso de los servicios públicos.

Una precondition para que esto se implemente, es la definición de los objetivos y de los contenidos de las políticas públicas para esos sectores, superando su consideración como meras mercancías y la concentración exclusiva en el tema de la propiedad y no en sus efectos múltiples sobre el funcionamiento de la economía y la sociedad, incluso en su cotidianeidad, pero sobre todo en las perspectivas de desarrollo.

En consecuencia, esta orientación participativa y democrática debería tratar de construir equilibrios adecuados entre el Estado, el mercado y la sociedad; superar los conflictos reconocidos entre la privatización y la equidad, reforzando los compromisos del Estado con la comunidad en esos sectores. Hay que estar conciente de que esto plantea un desafío mayor, en los casos en los cuales están definidos contratos o concesiones, permanentes o para largos períodos, cuya revisión o cancelación implica riesgos de conflictos jurídicos ante las instancias internacionales previstas –básicamente el CIADI–, lo que implica largos, costosos y des-



gastantes procesos de negociación, en los cuales los países tendrían limitadas posibilidades de ganar. Las presiones políticas y de carácter ético, pueden jugar a favor, como se ha visto en los casos de la deuda de Argentina y, al menos parcialmente, en el caso del gas de Bolivia.

Por otro lado, la valoración que realice el gobierno norteamericano de las acciones de los países andinos en materia de recuperar el control de sus recursos naturales y revertir privatizaciones tendrán también un impacto directo sobre, la posibilidad de renovar para varios años las preferencias concedidas para acceder al mercado norteamericano, condicionadas, entre otros aspectos, a la colaboración en el combate al narcotráfico –ATPDEA–, lo cual podría afectar sobre todo a Ecuador y Bolivia.

Las opciones para los gobiernos de izquierda en la región en el campo de las privatizaciones apuntan, por lo tanto, a hacerlas funcionar efectivamente a favor de su población; ello puede exigir en algunos casos la renacionalización, para recuperar la propiedad y el usufructo de sus recursos y actividades, con los conflictos internacionales que se desencadenarían. Una intensa movilización y presión popular sería un elemento que dé mayor legitimidad a esas demandas, y mejore las posibilidades de éxito en esta empresa.

Muchos gobiernos han impulsado más bien la renegociación de contratos, procesos para los cuales existe, al parecer, una mejor predisposición de los agentes externos involucrados. En estos casos igualmente el contexto internacional juega un papel determinante, así como la presión social fortalece la negociación inevitable, al legitimar la petición de revisar las condiciones establecidas en circunstancias diferentes.

No obstante, un aspecto central que deben considerar los gobiernos de izquierda en América Latina, es la incorporación de una muy amplia diversidad de opciones en este campo, que rebasa las alternativas utilizadas en la región, que priorice la inyección de inversiones, tecnología y

...hacerlas funcionar efectivamente a favor de su población; ello puede exigir en algunos casos la renacionalización, para recuperar la propiedad y el usufructo de sus recursos y actividades, con los conflictos internacionales que se desencadenarían. Una intensa movilización y presión popular sería un elemento que dé mayor legitimidad a esas demandas, y mejore las posibilidades de éxito en esta empresa.



capacidad de gestión en sectores productivos o de servicios en los cuales hay una presencia estatal; ello exigiría un análisis mucho más detenido y específico para cada sector, de las alternativas que se ofrecen efectivamente hoy día en el mundo.

En todo caso, para avanzar en las direcciones planteadas, los gobiernos de izquierda de algunos países latinoamericanos precisan vigorizar y sofisticar sustancialmente, la capacidad técnica y financiera de los equipos humanos con que cuentan para manejar los desafíos y las opciones disponibles para definir las mejores combinaciones posibles entre el Estado, el mercado y la sociedad. Lo propio sucede en lo que respecta a las instituciones reguladoras y a su funcionamiento.

Pero existen otras líneas que se han dinamizado notablemente en los últimos meses y que pueden constituirse en mecanismos muy adecuados, para establecer múltiples canales de cooperación entre los gobiernos de izquierda de América Latina en los más diversos ámbitos: político, técnico, económico y financiero, como alternativa a la privatización o como respuesta ante su reversión; nos referimos a los acuerdos intergubernamentales de carácter comercial o de complementación económica, que ahora están abordando temas como los energéticos, de infraestructura y de manejo administrado de flujos comerciales bilaterales o plurilaterales, e incluso de trueque.

En la medida en que se multipliquen y consoliden este tipo de acuerdos y que involucren cada vez más un mayor número de temas, así como que se constituyan en mecanismos que permitan la participación de diversos actores como los gobiernos locales, las organizaciones no gubernamentales y organizaciones ciudadanas y de productores, su implementación podría profundizar efectivamente los nexos y la interdependencia entre esas economías y sociedades, impulsando una integración desde abajo. Si estas iniciativas se multiplican en las regiones fronterizas, dinamizarían y potenciarían los procesos históricos de integración real presentes en tales regiones.

En suma, frente a los desafíos planteados por la exigencia social de reformular las relaciones establecidas con el capital privado, nacional y transnacional, en el período anterior, los gobiernos de izquierda cuentan efectivamente con diversas opciones, como hemos visto; no obstante, el factor decisivo para elegir entre ellas y definir el grado de profundización



democrática y de atención a las necesidades populares, será el nivel de movilización y presión popular, informada y politizada que pueda generarse, con independencia del régimen político y que recoja las demandas de los más amplios sectores. Ese sería uno de los termómetros para medir la profundidad de los cambios que quiere introducir cada gobierno, sin caer en ningún fundamentalismo estatista sino analizando en cada caso las mejores opciones y manejando las restricciones impuestas por el capitalismo global.