

Las privatizaciones en Perú: un proceso con luces y sombras

Los resultados del proceso de privatizaciones en Perú son ambivalentes. La ampliación de la cobertura de los servicios públicos, la modernización tecnológica y los altos niveles de inversión en el sector minero son algunos de los rasgos más positivos. Sin embargo, implementadas a un ritmo veloz, las privatizaciones estuvieron marcadas por irregularidades, en muchos casos generaron aumentos de precios y tarifas y, en otros, no se encuentran debidamente fiscalizadas por los organismos de control. Quince años después de iniciado el proceso, la sensación que prevalece en la sociedad es negativa.

Ariela Ruiz Caro

Introducción

El proceso de privatizaciones en Perú fue especialmente notable en comparación con el que tuvo lugar en otros países latinoamericanos. Estuvo caracterizado por su profundidad, por el acelerado ritmo de su ejecución y por las irregularidades detectadas en el destino de los recursos.

A inicios de los 90, las empresas públicas peruanas atravesaban una seria crisis, no solo por cuestiones financieras y de gestión sino también por su deslegitimación en la sociedad. Sus significativos déficits eran cubiertos en su

Ariela Ruiz Caro: economista peruana con estudios en la Universidad Humboldt de Berlín y la Universidad de Buenos Aires. Especialista en temas de comercio e integración. Ha sido funcionaria de la Comunidad Andina y el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). Actualmente es consultora de la Comisión Económica para América Latina (Cepal).

Palabras clave: neoliberalismo, privatizaciones, rol del Estado, Perú.

Nota: parte de este artículo incluye algunas ideas volcadas en el estudio realizado por la autora «El proceso de privatizaciones en el Perú durante el periodo 1991-2002», Serie Gestión Pública N° 22, Ilpes / Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile, julio de 2002.

mayor parte con financiamiento interno (el externo era virtualmente inaccesible como consecuencia de la crisis de la deuda), lo cual impulsó la inflación. El origen de estos déficits puede encontrarse en la utilización de las empresas como instrumento de subsidios, las dificultades para acceder al mercado internacional de capitales y la tendencia decreciente en los precios de muchos recursos naturales.

Al momento de plantearse la reforma del Estado, existía un consenso generalizado alrededor de la idea de que las privatizaciones permitirían acabar con el déficit fiscal, la hiperinflación, el exceso de burocracia, la falta de productividad y el manejo muchas veces corrupto de las empresas públicas. La erradicación de esos males, producidos por la ineficiencia del Estado, daría lugar a una economía con un crecimiento sostenible, eficiente y competitivo, que permitiría incrementar el empleo y mejorar los salarios.

Así, las privatizaciones constituyeron un elemento central del programa de estabilización y reformas estructurales implementado por el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2001). Su objetivo fue generar las condiciones para el crecimiento sostenido de la economía sobre la base de la inversión privada. En el marco del Consenso de Washington, se consideraba que las privatizaciones generarían estabilidad económica y que ésta, a su vez, posibilitaría acceder nuevamente a los mercados internacionales de crédito, cerrados a la mayoría de los países de la región desde los 80.

Desde su inicio, en 1990, el proceso de privatización en Perú atravesó distintas etapas. Su antecedente fue el ajuste económico de agosto de 1990 y los dispositivos de promoción de la inversión privada promulgados al amparo de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso al Ejecutivo a mediados de 1991. La primera etapa de este proceso, entre 1992 y 1996, se caracterizó por la intensidad y la rapidez de las operaciones realizadas. Durante esos años se transfirieron al sector privado las empresas públicas más importantes del país. A partir de 1997, sin embargo, la contracción de los flujos de capitales hacia los países emergentes, consecuencia de la crisis asiática de ese año y de la rusa del año siguiente, hizo que las privatizaciones perdieran dinamismo.

Este artículo evalúa el proceso de privatización que tuvo lugar en Perú en los 90, describe sus características fundamentales e intenta determinar si se cumplieron sus principales objetivos.

Del origen de las empresas públicas a la reestructuración del Estado

La mayor parte de las empresas públicas peruanas, tanto las nuevas como aquellas que son resultado del proceso de nacionalización, se remontan a inicios de los 70, cuando el gobierno militar del general Juan Velasco Alvarado incrementó significativamente la participación del sector público en la economía. El objetivo era controlar la provisión de los servicios públicos básicos, generar una industria nacional intensiva en capital, controlar el sector financiero y producir y exportar recursos naturales.

A fines de los 80, las compañías públicas controlaban entre 15% y 20% del PIB, 28% de las exportaciones y 26% de las importaciones

Así, entre 1970 y 1990, las empresas estatales experimentaron un fuerte crecimiento de su participación en la economía. A fines de los 80, las compañías públicas controlaban entre 15% y 20% del PIB, 28% de las exportaciones y 26% de las importaciones. El Estado tenía el monopolio de servicios

básicos como la electricidad, los hidrocarburos y las telecomunicaciones. Contaba, además, con una participación superior a 60% en el sistema financiero, a través de la banca estatal de fomento y la banca asociada, controlaba 35% de la producción minera y mantenía una presencia importante en la pesca y la comercialización de alimentos, entre otras actividades económicas¹.

El crecimiento del mercado dependió del Estado, en una relación causal que perduró hasta los 80. Cuando el Estado entró en crisis y el modelo de crecimiento se dejó de lado, el sector privado –debido al tipo de relación que se había establecido– también resultó golpeado. Desde entonces, la inversión pública registra una tendencia declinante y lo mismo ocurre con la inversión privada, tendencia reforzada por la violencia terrorista de aquellos años. El resultado fue el creciente desempleo, la pérdida del poder adquisitivo de los salarios, el incremento de la pobreza a niveles extremos y la creciente informalización.

El rol del Estado como gestor del desarrollo económico fue entonces eliminado de la política económica. Desde luego, no faltaron argumentos razonables para ello. La Comisión de Promoción de la Inversión Privada (Copri), organismo creado en 1991 para implementar el proceso de privatización, se encargó de difundir los errados criterios con que se habían manejado las empresas

1. Ver Bruno Franco, Ítalo Muñoz, Pedro Sánchez y Verónica Zavala: «Las privatizaciones y concesiones» en R. Abusada et al. (eds.): *La reforma incompleta. Rescatando los noventa*, tomo 2, Universidad del Pacífico / Instituto Peruano de Economía, Lima, 2000.

públicas. Mencionó, por ejemplo, la utilización de criterios políticos antes que económicos o empresariales, el sobredimensionamiento y el déficit fiscal, la pérdida de eficiencia, los beneficios a ciertos grupos de poder y, en algunos casos, la transformación de las empresas estatales en una fuente sistemática de corrupción. La Copri consideró que «las empresas públicas eran por naturaleza lentas e ineficientes» y que, en un entorno cada vez más dinámico y competitivo que exigía tomar decisiones inmediatas, «estaban en desventaja y se tornaban poco viables, siendo condenadas a un paulatino deterioro y/o a su inevitable desaparición de no ser insertadas en el sector productivo a través de inversiones que el Estado no podía, ni tenía cómo realizar»².

Sin embargo, estos informes no explicaban las causas del fracaso de las empresas públicas en Perú, entre las cuales sobresalen las políticas de promoción de la inversión privada –especialmente en el manejo de precios y tarifas públicas y en algunos productos industriales– derivadas de la aplicación extrema del modelo de sustitución de importaciones. Este modelo dio lugar a importantes transferencias del sector público al sector privado.

Por otro lado, a la hora de defender las privatizaciones no se consideró el rol potencial del Estado como asignador eficiente de los servicios públicos³ y garante de la equidad social en un país que presenta profundas desigualdades en la distribución del ingreso. Tampoco se recordó que en muchos casos la ineficiencia privada en ciertos sectores de la economía fue trasladada al Estado. Esto ocurrió sobre todo en el sector financiero, con la transferencia de carteras incobrables de bancos en quiebra. En el sector industrial, muchas empresas fueron asumidas por el Estado para preservar las fuentes de trabajo. Como consecuencia de ese tipo de medidas, el Estado trasladó a la sociedad los costos de la ineficiencia del sector privado. Pero, más allá de las consideraciones mencionadas, hubo un hecho incontrovertible: las empresas públicas peruanas registraban, a fines de los 80, desbalances alarmantes en sus operaciones, con las consiguientes repercusiones sociales ya señaladas.

La privatización: componente esencial de las reformas estructurales

La privatización constituyó uno de los ejes del programa de reformas estructurales y modernización de la economía implementado en el marco del Consenso de Washington. Fue concebida como una herramienta a través de la

2. Copri: «La privatización en el Perú: un proceso en marcha», Copri, Lima, diciembre de 1993, p. 8.

3. A pesar del potencial que podría tener el Estado como asignador más eficiente en el ámbito de los servicios públicos, la propiedad estatal no garantiza automáticamente los intereses de los sectores de menores ingresos. El Estado no es una instancia neutral ya que en él se cristalizan relaciones de poder.

cual el Estado trasladaba al sector privado la iniciativa productiva y empresarial, con el fin de fortalecerse y tornarse eficiente en aquellas áreas en las que había perdido presencia en las últimas décadas: educación, salud, seguridad y administración de justicia. Correspondía al sector privado, por lo tanto, encargarse directamente de la actividad productiva y constituirse en el motor del desarrollo del país.

A juicio de las autoridades encargadas de implementar las privatizaciones, no había que detenerse en consideraciones acerca de sectores o empresas estratégicas. Lo verdaderamente estratégico –se argumentaba– no es que el Estado produzca petróleo, explote los yacimientos mineros o tenga una aerolínea. Lo verdaderamente estratégico es que se genere prosperidad, que cuente con recursos y proporcione educación, salud, seguridad y justicia.

Tampoco se consideró la posibilidad de no transferir al sector privado aquellas empresas públicas que fueran rentables. En un programa sustentado en la redefinición de las funciones del Estado y del sector privado, este razonamiento no tenía validez. De acuerdo con la Copri,

La gestión de todas las actividades productivas debe estar en manos privadas. Además, no es cierto que el Estado deja de ganar utilidades futuras de las empresas que generan ganancias. Las proyecciones de futuras ganancias estarán incluidas en el precio de venta. En todo caso, el Estado deja de recibir las utilidades de períodos futuros, pero recibe hoy el valor presente de dichos flujos. Además, cualquier empresa que pueda tener una gestión más eficiente e incrementar sus ganancias, está perdiendo dinero. Por otro lado, al incrementarse los niveles de producción en las empresas privatizadas, el Estado recibirá mayores ingresos vía una mayor recaudación de impuestos.⁴

Otro de los objetivos del proceso de transferencia de las empresas públicas al sector privado fue captar inversiones extranjeras. El proceso de privatización absorbió, desde 1992 hasta fines de los 90, las dos terceras partes de dicha inversión en el país. Fue una forma de atraer capitales productivos que, de no haber encontrado estas altas tasas de rentabilidad con riesgos mínimos, se habrían dirigido al sector financiero. En otras palabras, en Perú las privatizaciones y concesiones no solo constituyeron componentes fundamentales del programa de reformas sino que fueron mecanismos importantes para promover la inversión privada.

La denominada «reforma del Estado» incluyó las privatizaciones como uno de sus componentes sustantivos, pero no se limitó a ellas. Fue una transformación –o redefinición– del papel del Estado que contempló una serie de

4. Copri: op. cit., p. 14.

políticas relacionadas con otros ámbitos de la economía. Además de las medidas tendientes a eliminar la actividad empresarial del Estado, se instrumentaron leyes que promovieron la inversión extranjera, el comercio internacional libre de restricciones, la liberalización del mercado financiero, la constitución de un sistema privado de pensiones y la eliminación de trabas a la libre contratación laboral.

En la legislación peruana, el papel del Estado se explicita claramente en la exposición de motivos que acompaña cada ley de privatización. Más allá del reconocimiento de la ineficiencia del sector público, se consideró indispensable otorgar a los inversionistas privados garantías de mecanismos claros y seguros para la adquisición de acciones y bienes de las empresas públicas. Así, se suscribieron acuerdos internacionales de protección a la inversión extranjera y de resolución de conflictos vía arbitraje internacional, tales como el Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), la Overseas Private Investment Corporation (OPIC) y el International Centre for Settlement of Investment Disputes (Icsid), así como convenios bilaterales de promoción a la inversión con varios países. También se introdujeron modificaciones a la Ley de Promoción de la Inversión Privada en Empresas Públicas con el fin de autorizar al Estado a otorgar seguridades y garantías para proteger las adquisiciones e inversiones. Se estableció la posibilidad de utilizar los títulos de la deuda externa como parte de pago y se declaró la intangibilidad de los activos de las empresas en procesos de privatización.

Esta concepción del Estado se consolidó con la reforma constitucional de 1993, que incluyó disposiciones para promover la libre iniciativa privada, la libre competencia y la igualdad de trato para todas las actividades económicas, además de garantizar la posibilidad de suscribir convenios de estabilidad entre los inversionistas privados y el Estado,

La reforma constitucional de 1993 incluyó disposiciones para promover la libre iniciativa privada, la libre competencia y la igualdad de trato para todas las actividades económicas

establecer la igualdad entre inversionistas nacionales y extranjeros y permitir al Estado recurrir al arbitraje nacional o internacional para solucionar potenciales controversias. La Constitución perfiló el nuevo rol del Estado al señalar que solo mediante una autorización legal expresa éste «puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional». La subsidiariedad connota una visión residual de las políticas públicas: al Estado solo le

corresponde actuar allí donde el mercado no llega o donde no hay mercado. De esa forma, se logró un marco legal atractivo para la inversión privada, nacional o extranjera, lo que fue considerado como un requisito esencial para que el proceso de privatización resultara exitoso.

En 1996, el marco legal del proceso de privatización fue ampliado mediante la Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras Públicas de Infraestructura y Servicios Públicos y la creación de la Comisión de Promoción de Concesiones Privadas (Promcepri), que tuvo la función de promover la inversión privada en estas áreas. En ese contexto, se transfirieron a través de concesiones aeropuertos, puertos, redes viales y las bandas de telefonía móvil. En 1998 se inició el proceso de concesiones en obras de infraestructura de transporte. Estas privatizaciones, sin embargo, se vieron afectadas por un contexto internacional muy adverso durante 1998 y 1999, lo cual contribuyó decididamente a que el cronograma de concesiones no pudiera cumplirse.

En la actualidad, Perú ha dado un impulso especial a los proyectos de concesión con el objetivo de mejorar y desarrollar la infraestructura a través de la participación del sector privado, así como mejorar la calidad, la cobertura y el acceso de los usuarios a los servicios.

Logros y limitaciones

La privatización de empresas públicas en Perú ha generado resultados positivos en varios aspectos. La ampliación de la cobertura de los servicios públicos,

La mayoría de los consumidores no ha experimentado un impacto positivo de bienestar ya que los precios y las tarifas se han elevado sistemáticamente debido a la ausencia de mecanismos eficaces de regulación

la actualización tecnológica en diversos sectores de la economía y los mayores volúmenes de producción en la minería constituyen ejemplos importantes. Sin embargo, no todos los objetivos que justificaron su implementación fueron alcanzados.

La mayoría de los consumidores no ha experimentado un impacto positivo de bienestar ya que los precios y las tarifas se han elevado sistemáticamente debido a la ausencia de mecanismos eficaces de regula-

ción que permitan trasladar la mayor eficiencia privada a los usuarios. En el caso de la electricidad, los distintos estratos de la población urbana de Perú

debieron reducir significativamente su consumo por el incremento de las tarifas, mientras que el aumento de la cobertura se explica esencialmente por el Plan de Electrificación Rural implementado por el Ministerio de Energía y Minas.

En cuanto a los servicios telefónicos, el incremento en el precio de las llamadas locales y el aumento constante de la tarifa fija mensual, sumados a una lenta disminución de los costos para llamadas de larga distancia, han producido una reducción en el excedente del consumidor de los hogares desde 1997⁵. Por otro lado, la mayor cobertura de los servicios se concentró básicamente en Lima, donde se encuentran más de dos tercios de las líneas fijas y 75% de las móviles.

En el sector de hidrocarburos, los objetivos que perseguía la privatización de Petroperú no se cumplieron. La producción petrolera, las reservas y el número de pozos petroleros de exploración y de desarrollo han disminuido significativamente. Perú registra hoy un déficit creciente en su balanza comercial de hidrocarburos que la firma de nuevos contratos de exploración y explotación no ha logrado resolver. En la última década, el país ha perdido competitividad en este sector respecto a otras naciones latinoamericanas.

De acuerdo con los defensores de las privatizaciones, uno de los efectos más notables de éstas consistió en haber actuado como un decisivo catalizador del proceso de inversión privada que sustentó el crecimiento económico de los 90. Se estima que al menos dos tercios del *stock* de inversión extranjera fueron consecuencia de las privatizaciones. En ese sentido, una de las afirmaciones más comunes es que, como resultado del aumento de la inversión privada, se reforzó la capacidad productiva del país, especialmente en telecomunicaciones, minería y electricidad, donde hoy operan empresas más fuertes y competitivas, con un mejor conocimiento de los mercados externos y con amplias posibilidades de obtener los capitales necesarios para continuar su expansión. En efecto, es en estos sectores donde se ha registrado la mayor parte de los procesos de transferencia tecnológica.

Otro de los aspectos positivos que se mencionan es que las privatizaciones han contribuido a reducir el riesgo país, ya que suelen ser analizadas como un termómetro que marca el compromiso de un gobierno con la modernización de su economía, lo cual transmite confianza a los mercados.

5. Ver Máximo Torero y Alberto Pascó-Font: «El impacto social de la privatización y de la regulación de los servicios públicos en el Perú», Documento de Trabajo N° 35, Grupo de Análisis para el Desarrollo, 2000.

Por otro lado, algunas consultoras sostienen que «el notable incremento de las operaciones de las empresas privatizadas ha llevado a la mayoría de estas empresas a elevar sus niveles de adquisiciones, tanto de insumos como de bienes de capital, provenientes de empresas locales, contribuyendo de este modo a su fortalecimiento»⁶. Al respecto, haría falta evaluar qué porcentaje de esas adquisiciones se ha realizado en el mercado local y, entre ellas, cuáles mantienen vínculos con las empresas privatizadas. Este aspecto no ha sido debidamente comprobado en el caso peruano⁷.

Las fuentes oficiales y los informes presentados por algunas instituciones académicas coinciden también en señalar que, si bien la corrección de los desequilibrios fiscales no constituyó el objetivo principal del programa de privatizaciones, cuyo móvil fue la eficiencia y competitividad global de la economía, éstas generaron un efecto positivo sobre las cuentas fiscales de Perú. Los ingresos provenientes de la venta de las empresas, el incremento de la recaudación por los impuestos a las utilidades⁸, la eliminación de las transferencias del gobierno hacia las empresas estatales deficitarias y la rebaja en los pagos de la deuda por los títulos adquiridos⁹ habrían contribuido, según estas posiciones, a equilibrar las cuentas fiscales.

Sin embargo, ello no ha sido sostenible en el tiempo y los indicadores económicos demuestran hoy que en este aspecto las privatizaciones constituyeron soluciones de corto plazo. Si bien la mayor parte del presupuesto destinado al proceso de privatización se autofinanció con los fondos provenientes de la venta de los activos del Estado, en el inicio el financiamiento provino de los organismos multilaterales. Esto, de acuerdo con un informe de una comisión legislativa, se tradujo en un nuevo endeudamiento externo: según la Comisión Investigadora de los Delitos Económicos y Financieros, el costo de las privatizaciones entre 1990 y 2000 alcanzó 1.670 millones de dólares. Esta cifra

6. Copri: op. cit., p. 29.

7. En algunos países, como por ejemplo Argentina, diversos estudios sostienen que los capitales extranjeros (60% de los cuales fue destinado a la compra de empresas públicas) generaron un incremento del componente importado de sus gastos al adquirir del exterior insumos o bienes de capital, originando una fractura de eslabonamientos preexistentes en el sistema económico. Tampoco han realizado una contribución positiva al ritmo de formación de capital en la economía. Las inversiones no se han traducido en un aumento significativo de los coeficientes de exportación del país ni han dado lugar a una intensificación de las actividades de innovación y desarrollo realizadas localmente. En general, su operatoria genera fuertes saldos negativos en la balanza de cuenta corriente. Ver Daniel Chudnovsky y Andrés López: *La transnacionalización de la economía argentina*, Eudeba, Buenos Aires, 2001.

8. El establecimiento de una nueva política de precios sujeta a criterios de mercado dio lugar a que algunas empresas que aún permanecían bajo control del Estado empezaran a generar utilidades.

9. Como parte del ingreso por las privatizaciones, el gobierno recibió títulos de la deuda externa a valor nominal por 343 millones de dólares, cuyo valor de mercado equivalía a 219 millones de dólares.

se explica porque el Estado asumió los pasivos de las empresas públicas antes de que éstas fueran privatizadas. Del total, 764 millones de dólares correspondieron a deuda externa, 696 millones a deuda interna y 210 millones a deudas tributarias de las empresas.

Asimismo, los organismos multilaterales contribuyeron a resolver temporalmente el problema de la deuda externa a través de la instrumentación del Plan Brady. Éste permitió utilizar los títulos –que hasta ese momento se comercializaban en los mercados secundarios con importantes descuentos– para la adquisición de empresas públicas. El Estado reconoció valores más altos a los cotizados en el mercado secundario, lo cual hizo que algunos bancos del exterior, asociados con empresas extranjeras y grupos económicos locales, se convirtieran en propietarios de importantes compañías que pertenecían al sector público. La utilización de títulos en el proceso de privatización de Perú se extendió hasta 1996 e implicó una reducción de la deuda externa de 1.755 millones de dólares.

De los recursos que ingresaron por privatizaciones, aproximadamente un tercio habría sido destinado a gastos relacionados con Defensa e Interior¹⁰, otro tercio a la recompra de deuda y el resto a gastos sectoriales y sociales. De este modo, el país ha vendido sus activos sin que los ingresos obtenidos se hayan transformado en activos estratégicos, físicos, institucionales o sociales para el desarrollo¹¹.

Por otro lado, el cierre de las empresas generó un costo social debido a la pérdida de derechos accionarios o el despido que sufrieron los trabajadores para sanear las compañías antes de su privatización. Se estima que durante los nueve años de privatizaciones se perdieron más de 120.000 puestos de trabajo, de los cuales solo un tercio fue absorbido por los nuevos operadores¹².

De los recursos que ingresaron por privatizaciones, aproximadamente un tercio habría sido destinado a gastos relacionados con Defensa e Interior, otro tercio a la recompra de deuda y el resto a gastos sectoriales y sociales

10. Según la Comisión Investigadora de los Delitos Económicos y Financieros ocurridos entre 1990 y 2001, más de la mitad de lo que se gastó en equipos de defensa en la década se realizó con fondos provenientes de la privatización, la mayor parte bajo dispositivos secretos.

11. Informe final de la Comisión Investigadora del Congreso sobre Delitos Económicos y Financieros cometidos entre 1990 y 2001, junio del 2002.

12. Copri: op.cit.

Otro de los argumentos en defensa de las privatizaciones se basa en la difusión de la propiedad entre la población y entre los trabajadores de las empresas. Estas operaciones se realizaron a través del Sistema de Participación Ciudadana (SPC) creado en 1994. Según datos de la Copri, en términos netos –es decir, descontando los compradores de más de una oferta– se logró que 410.000 personas se convirtieran en propietarios de acciones, lo que constituyó la experiencia más importante de este tipo en América Latina. La legislación peruana previó también que los trabajadores de las empresas privatizadas tendrían el derecho de adquirir hasta 10% del capital. Para ello se creó un sistema de incentivos que facilitara su incorporación como accionistas. Pero aunque esta opción fue ejercida en muchos casos, no se cubrió totalmente la proporción señalada.

A pesar de que el marco legal incluyó diversas modalidades de promoción de la inversión privada, como las alianzas estratégicas o los contratos de riesgo compartido y *joint-ventures*, el gobierno privilegió la venta o concesión a largo plazo de las empresas públicas. En ese sentido, los planes de privatización estuvieron orientados, básicamente, a cumplir los compromisos de generación de recursos por la venta de las empresas establecidos en los acuerdos con los organismos multilaterales, tal como lo demuestran las sucesivas cartas de intención suscritas con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Otro de los beneficios que se atribuyó al proceso de privatización es haber contribuido a reducir la politización de las decisiones empresariales y la corrupción. De acuerdo con estos argumentos, la participación del Estado y el amplio poder discrecional generaban un marco propicio para la proliferación de la corrupción, a diferencia de un sistema en el que la mayoría de las decisiones empresariales se toma con criterios de mercado y en función de responsabilidades privadas.

Sin embargo, existen indicios de que el proceso de privatizaciones en Perú estuvo signado en ciertos casos por irregularidades y, de forma más generalizada, por una fuerte corrupción en el uso de los recursos provenientes de la venta de las empresas. En agosto de 2001, un mes después de que Alejandro Toledo asumiera el gobierno, se constituyó una Comisión del Congreso para investigar los delitos económicos y financieros cometidos entre 1990 y 2001. Las conclusiones de esta Comisión sostienen que existe una contradicción entre los objetivos originales de las privatizaciones y sus resultados. En los casos analizados se encontraron diversos problemas, sobre todo en lo referido a la valorización de las empresas públicas y al pago efectuado por los operadores

privados. Además, las primeras privatizaciones se produjeron en un escenario de inestabilidad e hiperinflación, agravado por la presencia de grupos terroristas, lo que se utilizó como argumento para subvaluar algunas empresas.

Conclusiones

Quince años después del inicio del proceso de privatización en Perú, la sensación de pérdida irreversible del control sobre las empresas del Estado prevalece sobre los beneficios obtenidos. Los resultados son ambivalentes. La ampliación de la cobertura de los servicios públicos y la modernización tecnológica en diversos sectores de la economía, así como los altos niveles de inversión que permitieron incrementar la producción en el sector minero, son algunos de los rasgos más notables de este proceso. Sin embargo, los indicios y la información disponibles permiten aseverar que no se han logrado todos los objetivos.

En líneas generales, el proceso estuvo caracterizado por su profundidad y por el acelerado ritmo de su ejecución. Ello dio lugar a que las privatizaciones no se realizaran en las mejores condiciones y que se produjeran frecuentes cambios, no solo de programación sino, incluso, de enfoque. Así, por ejemplo, no se tuvo en cuenta el rol de las empresas públicas en el quehacer económico y social del país, ni se definieron los alcances y los objetivos específicos del proceso en función de las particularidades de la economía peruana. La generación de recursos para cumplir las metas fiscales subordinó cualquier otra meta y constituyó su objetivo rector.

*En líneas generales,
el proceso estuvo
caracterizado por su
profundidad y por
el acelerado ritmo
de su ejecución*

Uno de los efectos más notables del proceso de privatización, que coincidió con un periodo en el que se canalizaron importantes flujos de capitales hacia los países emergentes, consistió en que actuó como un decisivo catalizador de la inversión privada que sustentó el crecimiento económico de los 90. El estallido de la crisis del Sudeste asiático en 1997 marcó un punto de inflexión y dio inicio a un proceso de contracción del flujo de capitales. Hasta ese momento, el fácil acceso a abundantes recursos financieros había permitido que se modernizaran algunos sectores y que la aplicación de políticas de equilibrio macroeconómico y fiscal acabara con el proceso de hiperinflación. Pero estas reformas no tuvieron un impacto positivo en el aparato industrial local ni en el sector agropecuario. Debido a ello, los resultados en cuanto a la generación de empleo y de ingresos no han sido satisfactorios.

La privatización de las empresas públicas, uno de los elementos centrales del programa de reformas, también debía permitir trasladar al sector privado la iniciativa productiva y empresarial con el fin de fortalecer al Estado en aquellas áreas en las que había perdido presencia, como educación y salud. Sin embargo, la crisis profunda que padecen estas áreas constituye una muestra clara del incumplimiento de este objetivo.

El rol subsidiario del Estado no permitió retener algunas empresas públicas rentables. Este punto de vista fue muy cuestionado, especialmente luego del proceso de reestructuración al que fueron sometidas antes de ser privatizadas, lo que permitió que muchas revirtieran sus balances de pérdidas y empezaran a generar utilidades. También se cuestionaron las operaciones de venta fragmentada de empresas, como Petroperú y la Empresa Minera del Centro (Centromin-Perú). Se sostuvo que esta fragmentación respondía al interés selectivo de los compradores –que dejaba al Estado las unidades menos rentables–, en contra de la tendencia mundial a que las empresas mineras y petroleras se agrupen y se asocien vertical y horizontalmente para fortalecer la competitividad internacional y obtener una mayor capacidad de negociación.

La experiencia peruana y la de otros países de la región han demostrado que las privatizaciones no han generado un sistema de financiamiento público autosustentable en el tiempo, sino un paliativo de corto plazo que concluye tan pronto como finaliza la venta. Sin embargo, también es cierto que permitieron que el Estado dejara de destinar recursos a empresas que requerían ser modernizadas, además de generar ingresos y producir un relativo ahorro en el pago de intereses de la deuda externa.

El proceso de privatización ha determinado un cambio significativo en la composición de la deuda externa. La deuda privada ha tendido a aumentar como consecuencia de que las empresas contrajeron préstamos en el exterior para comprar los activos públicos. Esto significa que las nuevas inversiones no se basaron en recursos propios ya acumulados sino en créditos, lo cual fue posible por la importancia de los activos que adquirirían y la liquidez financiera prevaleciente en aquel momento. El problema es que, en un contexto recesivo, las empresas privatizadas podrían verse imposibilitadas de pagar los créditos contraídos y tendrían que recurrir al Estado.

Otra consecuencia importante del proceso de privatización es que impulsó una dinámica de concentración y centralización del capital, especialmente en

las empresas de servicios públicos. La transferencia de algunas de estas compañías a grupos económicos concentrados, independientemente de los aportes en términos de tecnología y modernización, hizo que el Estado cediera poder de decisión: algunas de estas empresas tienen una enorme influencia en la formación de precios locales y, por consiguiente, en la estructura de precios y rentabilidades relativas, lo cual puede afectar la competitividad de los restantes sectores de la economía. En determinadas circunstancias, esto podría restar autonomía a la política económica y debilitar la capacidad regulatoria del Estado.

La excesiva injerencia del Poder Ejecutivo en los entes reguladores es otra de las características de las privatizaciones en Perú. Los organismos creados para monitorear a las empresas privatizadas no tuvieron la independencia necesaria para llevar a cabo su misión con el alcance y la profundidad necesarios. Quince años después, es evidente que el mercado no constituye una garantía de calidad y precios, lo cual hace necesarias intervenciones correctivas del Estado.

La continuidad del proceso de privatización presenta actualmente serias dificultades de orden interno, que se expresan en el creciente rechazo de amplios sectores de la población. Se trata de una posición similar a la que prevalece en otros países latinoamericanos, en algunos de los cuales las manifestaciones sociales han llevado a suspender la venta de empresas públicas. Esta situación ha impedido relanzar el programa de privatizaciones que, vía concesiones, apuntaba a mejorar y desarrollar la infraestructura del país. El actual gobierno, presidido por Alan García, ha anunciado que apuntalará la modernización de las empresas públicas con una participación activa del sector privado. Así, el plan de gobierno elaborado por el APRA antes de las elecciones apunta a fortalecer Petroperú, Electroperú y la Empresa Nacional de Puertos (Enapu), entre otras compañías estatales, promoviendo la asociación con el capital privado nacional y extranjero. También buscará que las empresas públicas puedan emitir acciones y cotizarlas en la Bolsa de Valores de Lima. ☐