

Privatizaciones en América Latina y el Caribe Un estado de la cuestión

Por Carolina Nahón

Algunas percepciones generales del relevamiento bibliográfico

A pesar de lo que a primera vista se podría suponer, no pareciera estar en la agenda de las revistas académicas de América Latina y el Caribe la evaluación *a nivel agregado* del programa de privatizaciones aplicado en la región¹. Por el contrario, un *enfoque de conjunto* —es decir, que tome en cuenta varios sectores y varios países— se encuentra en algunas revistas de universidades de los Estados Unidos e Inglaterra² y, sobre todo, en documentos de trabajo o publicaciones del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)³.

En estos artículos se abordan principalmente tres aspectos. El primero de ellos reflexiona sobre el creciente descontento de la población de América Latina y el Caribe con las reformas implementadas en la región. El segundo, al pretender una evaluación de los efectos del cambio de propiedad en la prestación de los servicios, intenta identificar ganadores y perdedores, haciendo especial énfasis en los hogares pobres. De esta forma, se propone ilustrar «los mitos y realidades» o «los mitos y los riesgos» de la privatización. Para ello, realiza fundamentalmente análisis econométricos que cuantifican éxitos y fracasos sobre la base de regresiones y estadísticas. El tercer conjunto de artículos se pregunta sobre el grado de influencia que han tenido en el desenlace de las experiencias de privatización en la región, las modalidades —y secuencias— de implementación de los procesos y la precisión de las estructuras regulatorias que los acompañaron⁴.

Dentro de este mismo *enfoque de conjunto*, se encuentra un mayor número de artículos que analiza las causas, efectos y perspectivas de los programas de reforma aplicados en la región desde los 70 —Chile— y 80. Estos documentos, si bien incluyen cierta referencia a la privatización de empresas de bienes y servicios públicos exceden ampliamente esta problemática, ampliando su interés a los efectos de la «ola neoliberal» que se expandió por el continente⁵. En este sentido, una evidencia es que el programa de la XXII Asamblea

¹ Las entidades consultadas que fundamentan esta afirmación se encuentran en la sección «Universidades y centros de estudios de América Latina y el Caribe» incluida al final de este informe. Se han revisado los números 2004/2006 de todas las revistas allí referidas sin poder encontrar artículos que estudiaran *en estos términos* el programa de privatizaciones.

² Entre ellas: *Latin American Research Review*, University of Texas; *Journal of Latin American Studies*, Cambridge University Press y *The Journal of Development Studies*, Routledge, Taylor & Francis Group.

³ En este sentido, se destaca el Research Topic «Politics and Institutions» de «The Latin American and Caribbean Research Network» dependiente del Banco Interamericano de Desarrollo.

⁴ Respecto del primer elemento: Ugo Panizza y Mónica Yañez, «Why are Latin Americans so Unhappy about Reforms?», Research Department Inter-American Development Bank, *Working Paper #567*, July 2006. Son representativos del segundo aspecto: Ioannis Kessides, «Infrastructure Privatization and Regulation: Promises and Perils», *World Bank Research Observer V20, N1*, Spring 2005; Alberto Chong and Florencio López-Silanes, *Privatization y Latin America. Myths and Reality*, Inter-American Development Bank and Stanford University Press, 2005 y Marianne Fay and Mary Morrison, «Infrastructure in Latin America & the Caribbean: Recent Developments and Key Challenges», *Report N° 32640-lcr*, The World Bank Finance, Private Sector and Infrastructure Unit Latin America & the Caribbean Region, 2005. El tercer eje puede encontrarse en: Sudeshna Ghosh Banerjee, Jennifer M. Oetzel and Rupa Ranganathan, «Private Provision of Infrastructure in Emerging Markets: Do Institutions Matter?», *Development Policy Review*, Volume 24, Issue 2, March 2006.

⁵ Entre ellos, José Antonio Ocampo, «Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina», *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 26, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, México DF, enero 2005; Eduardo Lora y Ugo Panizza, «Structural Reforms in Latin America Under Scrutiny», *Seminar Reforming Reforms*, Annual Meetings of the Board of Governors, Inter-American Development Bank and Inter-American Investment Corporation, Fortaleza, Brazil, March 11, 2002; Jose Maria Fanelli (Ed), *Understanding Market Reform In Latin America: Similar Reforms, Diverse Constituencies, Varied Results*, Palgrave Macmillan: Basingstoke, Hampshire. En prensa. Un proyecto del Global Development Network (GDN).

General de CLACSO y IV Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales, que tuvo lugar en Río de Janeiro entre los días 20 al 25 de agosto de 2006, no haya contemplado específicamente la temática de las privatizaciones aunque sí recuperado la discusión sobre la herencia neoliberal en su conjunto.

Aquello que se encuentra con mayor frecuencia en la literatura en general y en la latinoamericana en particular son análisis que evalúan el impacto de las privatizaciones en la región *a nivel sectorial y/o por país*. En este sentido, dentro de los servicios que no son de infraestructura llama especialmente la atención la cantidad de estudios que versan sobre la reforma de los sistemas de salud y seguridad social en América Latina y el Caribe. En términos de la evaluación de los servicios domiciliarios y de red, los dos sectores que con mayor frecuencia aparecen en las publicaciones consultadas son los servicios de electricidad y agua y saneamiento, ocupando los sectores de telecomunicaciones y de transporte el segundo lugar. Por último, también aparecen con frecuencia estudios sobre la privatización de los sistemas financieros.

El relevamiento realizado indica que la evaluación del proceso se ha «*sectorializado*». Asimismo, que son los institutos de economía aplicada, física y matemática de las respectivas universidades los que –en mayor medida– conducen este tipo de análisis⁶. Esto puede explicarse, principalmente, por dos motivos. Por un lado, en vistas de que la restatización masiva no parece ser una opción política y económicamente viable para el conjunto de los sectores ni para la mayoría de los países de la región. Por el otro, puesto que por las diferencias técnicas de prestación entre los sectores y la constelación de recursos de los países, los estudios «de caso» parecen ser la alternativa más precisa para abordar una temática tan compleja.

Por último, la revisión de los alcances de la privatización representa un vacío en la literatura. En todos los artículos identificados, se da por supuesto que el lector conoce el grado de avance del proceso en la región. Esta omisión impide apreciar los sectores -agua y saneamiento o industria petrolera- y países -Costa Rica o Paraguay- que menos han avanzado en esta materia. A título ilustrativo, nótese que se halló un solo documento –de 1997 y, por tanto, totalmente desactualizado- que da cuenta de posibles «olas sectoriales» de implementación⁷.

Ejes de discusión identificados

La presentación de los ejes de discusión identificados se dividirá en tres: generales, específicos y teóricos.

Generales

Privatizaciones. Una revisión integral del proceso

La evaluación de los procesos de privatización en América Latina y el Caribe es polémica y –en mayor medida que otras temáticas– se encuentra atravesada por posturas ideológicas muy marcadas. Por lo general, las opiniones de académicos, *policy makers* y referentes de opinión tienden a dividirse entre defensores de la privatización –generalmente comprometidos con su implementación– y opositores –en mayor medida investigadores independientes–.

Esta particularidad posibilita que diversas investigaciones arriben a conclusiones distintas –e incluso opuestas– sobre los mismos aspectos o casos de estudio relevados. Un ejemplo en este sentido lo representa la concesión del servicio de agua y saneamiento en el área metropolitana de Buenos Aires (Aguas

⁶ Por ejemplo: Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial, Centro de Economía Aplicada; y Universidad Argentina de la Empresa, Centro de Estudios Avanzados, Centro de Estudios de la Regulación.

⁷ Gerver Torres, «II Conferencia de América Latina y el Caribe sobre Privatización», Mimeo, 1997, citado en Carlos Leyton Muñoz, *La privatización en América Latina*. <http://www.desarrollolocal.org/conferencia/quinta/Leytonprivatizacion.htm>

Argentinas). En términos del efecto de la privatización sobre la calidad de la prestación y la salud pública, se pueden hallar *papers* que aseguran probar la disminución de la mortalidad infantil y el aumento de la cobertura del servicio en las villas de emergencia producto de la privatización; y trabajos en los que se marcan las enormes deficiencias de cobertura y calidad –entre otras limitaciones- del sistema de prestación bajo concesión⁸.

A raíz de lo anterior, se identifican dos grandes líneas de análisis del programa de privatizaciones para la región.

La primera de ellas es sostenida por los referentes del *establishment* a nivel global, quienes por su activa participación en el proceso de implementación se convierten en sus principales defensores. Este enfoque se propone develar «la verdad sobre las privatizaciones» de forma tal de probar que este proceso no implica «una privatización de las ganancias y una socialización de las pérdidas»⁹. De esta manera, se centran en los efectos positivos que tuvo la privatización sobre aspectos tales como: el aumento de la rentabilidad y eficiencia de las empresas, la disminución de los planteles de personal -pero el aumento de sus salarios-, la mejora de los márgenes de inversión -no siempre en los niveles anunciados pero altos en general-¹⁰, los beneficios de calidad y cobertura, el aumento de la recaudación impositiva y la disminución de los subsidios a las ex empresas estatales, descontando los ingresos por la venta de los activos¹¹.

Asimismo, estos estudios realzan el carácter de «mito» que existe en el sentido común latinoamericano respecto de que las ex empresas públicas, sus correspondientes subsidios y las formas de tarifación -subsidios cruzados- eran «pro pobre»¹². En este sentido, se sostiene que «una política prudente y supuestamente menos regresiva es alinear los precios de los servicios con sus costos de prestación»¹³. Incluso, se argumenta que «contrariamente a la percepción pública los concesionarios no parecen haber obtenido ganancias excesivas»¹⁴. De hecho, se asume que la opinión pública desfavorable al proceso «puede deberse a las excesivas renegociaciones y a la notoriedad que adquirieron unos pocos fracasos»¹⁵. De forma que, «un programa de privatización bien implementado podría ser sustancialmente positivo no sólo para la firma privatizada sino también para la sociedad»¹⁶.

Esta última afirmación alude a uno de los elementos más interesantes del debate actual en torno de la privatización. Frente a las críticas recibidas, la discusión reciente se ha centrado en justificar los fracasos -«pocos» pero que los hubo¹⁷- en la debilidad de la institucionalidad regulatoria que acompañó a la privatización -entes reguladores deficientes, marcos regulatorios poco específicos-, en el incumplimiento de ciertas pautas de procedimiento -omisión del saneamiento previo de las empresas, corrupción en los procesos de venta, etc.-; y, en definitiva, en la frágil «dotación institucional» de los países en desarrollo que

⁸ La primera postura corresponde a: Sebastian Galiani, Martin Gonzalez-Rozada, Ernesto Schargrodsy, «Water Expansions in Shantytowns: Health and Savings», *Research Department Research Network Project*, Inter-American Development Bank, August 30 2006; y Sebastian Galiani, Paul Gertler and Ernesto Schargrodsy, «Water for Life: The Impact of the Privatization of Water Services on Child Mortality», *Research Department Research Network Project*, Inter-American Development Bank, August 31 2002. La segunda posición la sostienen: Daniel Azpiazu, Andrea Catenazzi y Karina Forcinito, *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el AMBA*, Instituto de Desarrollo Humano, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2004.

⁹ Alberto Chong and Florencio López-Silanes, 2005, op cit. (la traducción es propia).

¹⁰ A este efecto, el Banco Mundial reconoce que «los flujos privados nunca fueron suficientes para contrarrestar el inmenso colapso de la inversión pública» y que «el interés del sector privado se centró en un grupo limitado de países y sectores» (Marianne Fay and Mary Morrison, 2005, op cit).

¹¹ Alberto Chong and Florencio López-Silanes, 2005, op cit; Ioannis Kessides, 2005, op. cit.

¹² Omar Chisari, Antonio Estache, and Catherine Waddams Price, «Access by the Poor in Latin America's Utility Reform. Subsidies and Service Obligations», *Discussion Paper No. 2001/75*, World Institute for Development Economics Research, United Nations University, September 2001 (la traducción es propia).

¹³ Ioannis Kessides, 2005, op. cit. (la traducción es propia).

¹⁴ Marianne Fay and Mary Morrison, 2005, op cit.

¹⁵ Marianne Fay and Mary Morrison, 2005, op cit.

¹⁶ Alberto Chong and Florencio López-Silanes, 2005, op cit (la traducción es propia).

¹⁷ Marianne Fay and Mary Morrison, 2005, op cit.

avanzaron en las reformas. Es en este sentido que muchos de los trabajos comienzan a preguntarse hasta qué punto «la regulación y las instituciones importan»¹⁸.

Los referentes de la academia –es decir, aquellos intelectuales no comprometidos en forma directa con la aplicación de reformas en la región- no trabajan a nivel agregado; esto es, incluyendo pronósticos sobre la privatización para toda la región y todos los sectores. A este efecto, sostienen: «al considerar los pros y los contras de la reforma en materia de servicios públicos en América Latina es importante juzgar cada proceso por sus propios méritos; puesto que la forma y la estructura resultante de la reforma varían significativamente entre industrias y países»^{19/20}.

De esta forma, es más frecuente encontrar entre los académicos estudios que ponen en tela de juicio las bondades de la reforma neoliberal en la región²¹. En este sentido, se argumenta que la reforma aumentó la exposición de los países al riesgo, sin acrecentar su capacidad de enfrentarlo; que las reformas macroeconómicas no han sido equilibradas; y que impulsaron la privatización y el fortalecimiento del sector privado, pero dieron escasa importancia al mejoramiento del sector público²². En definitiva

-a sus ojos- los programas de reforma no han alcanzado los objetivos formalmente utilizados para su justificación. Bien por el contrario, los márgenes de competencia –en los sectores en que ella es posible- son escasos o nulos; la transparencia de los procesos es dudosa y los avances en la calidad y cobertura de los servicios poco tangibles. En particular, se enfatiza el carácter regresivo de las privatizaciones: los sectores rurales y residenciales y, dentro de estos últimos, los de menores ingresos, han sido los más perjudicados con las reformas en comparación con los usuarios urbanos y comerciales. Y, paralelamente, se destaca su incapacidad de bregar por una explotación sustentable de los recursos naturales. A partir de aquí, afirman: «la evidencia sugiere que si el fin de la privatización es mejorar la *performance* en el largo plazo, necesita ser complementada por políticas que promuevan la competencia y una regulación estatal efectiva. En los países en desarrollo, las privatizaciones funcionan mejor cuando son integradas dentro de un proceso más amplio de reforma estructural»²³.

¿Qué hacer con las privatizadas? ¿La hora de la renacionalización, la regulación o de las asociaciones público privadas?

A la luz de las crecientes críticas a las privatizaciones por parte de los sectores populares, movimientos sociales y algunos líderes políticos regionales, así como frente a sus notorias fallas e inconsistencias, qué hacer con las privatizadas es un tema central de la agenda del post Consenso de Washington.

La proliferación de artículos especializados sobre aspectos técnicos y regulatorios muy complejos da cuenta de que, de alguna manera, aquello que se está discutiendo en la actualidad es la forma de mejorar sector a

¹⁸ Ioannis Kessides, 2005, op. cit; Sudeshna Ghosh Banerjee, Jennifer M. Oetzel and Rupa Ranganathan, 2006, op cit. (la traducción es propia) y Marianne Fay and Mary Morrison, 2005, op cit, entre otros.

¹⁹ James Haselip, «The globalisation of utilities liberalisation: Impacts upon the poor in Latin America», *Working Paper N° 138/04*, Centre for the Study of the Globalisation and Regionalisation, The University of Warwick, June 2004 (la traducción es propia).

²⁰ Los ejemplos son muchos. A título ilustrativo, en el sector de agua y saneamiento ver: John Mulreany; Sule Calikoglu; Sonia Ruiz; Jason W. Sapsin, «Water privatization and public health in Latin America», *Revista Panamericana de Salud Pública*, Volumen 19, N° 1, Washington, January, 2006. En el sector de electricidad, consultar: Pedro Maldonado y Rodrigo Palma, «Seguridad y calidad del abastecimiento eléctrico a más de 10 años de la reforma de la industria eléctrica en países de América del Sur», *Serie de Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 72, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Julio 2004.

²¹ Ricardo Ffrench-Davis, *Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Siglo XXI Editores, 2005 y Joseph Stiglitz, El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 80, Naciones Unidas, agosto 2003.

²² Joseph Stiglitz, 2003, op cit.

²³ David Parker and Colin Kirkpatrick, «Regulating prices and profits in utility industries in low-income economies: Rate of return, price cap or sliding-scale regulation?», *International Journal of Public Sector Management*, Volumen 18, Issue 3, May 2005 (la traducción es propia).

sector las estructuras regulatorias de las privatizaciones ya realizadas²⁴. En este sentido, es recurrente encontrar estudios que admiten que el aspecto regulatorio fue relegado en los procesos de privatización regional, en donde la prioridad fue «volver atractivas las empresas» y «contar con el dinero para pagar la deuda y afrontar el déficit fiscal»²⁵. Asimismo, existe otra corriente académica que sostiene que la supuesta regulación «residual» o «relegada» no fue tal: la privatización más que dejar a un lado los aspectos regulatorios involucró un proceso de «re-regulación». Es decir, una desregulación funcional a los intereses de los consorcios operadores que, en la práctica, se convirtió en una herramienta de cesión de poder regulatorio -por omisión- en manos de las prestatarias²⁶. En cualquier caso, se acepta que en el futuro «para que las privatizaciones puedan cumplir con su promesa deben promover la competencia y la transparencia» y «que la tarea del nuevo Estado regulador en los próximos años será encontrar formas de proteger las libertades sin abusar de sus poderes discrecionales»²⁷.

Como consecuencia, si bien se corroboran algunos casos de nacionalización de servicios públicos -Argentina, Uruguay y Bolivia- y medidas en torno a un mayor control y participación estatal en su provisión y explotación -Venezuela y Ecuador-; paralelamente, también tienen lugar proyectos -Colombia- o avanzadas -México- privatizadoras en el sector petrolero y en el de agua y saneamiento -Paraguay-. De esta forma -pese a que se corrobora un cambio de tendencia- no parece poder generalizarse aquello que los medios de prensa y los líderes regionales insinúan respecto de una vuelta a la operación estatal²⁸.

A los efectos de contribuir a dilucidar los pasos a seguir en esta materia, además de las recurrentes propuestas de establecer mejoras en las estructuras regulatorias, otros dos elementos aparecen con frecuencia en la literatura. Ellos son: la opción por avanzar hacia formas de asociación público-privadas para resolver las falencias de inversión en infraestructura en la región y la alternativa de desarrollar nuevos espacios de integración regional en este tipo de sectores.

Las asociaciones-públicas privadas. La evidencia demuestra que el crecimiento de América Latina y el Caribe no ha alcanzado los umbrales pronosticados por los impulsores de la reforma²⁹. Asimismo, se registran importantes necesidades insatisfechas en términos de inversión y calidad de prestación de los servicios de infraestructura³⁰. En este sentido, la literatura comienza a desempolvar enfoques un tanto olvidados durante la década pasada. Entre ellos, que «es la inversión pública la fuente potenciadora de la inversión privada»³¹. A este efecto, incluso la propia Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) propuso el desarrollo de estrategias para reducir el sesgo anti inversión pública característico de la propuesta neoliberal difundida en los noventa³². Puesto que «los mercados por sí solos no garantizan un

²⁴ Algunos ejemplos de los denominados *papers* «técnicos» son: David Parker and Colin Kirkpatrick, «Regulating prices and profits in utility industries in low-income economies: Rate of return, price cap or sliding-scale regulation?», *International Journal of Public Sector Management*, Volumen 18, Issue 3, May 2005; Mike Jensen, «Interconnection costs», *World Summit on the Information Society*, Association for Progressive Communications, Tunis 2005.

²⁵ Luigi Manzetti (Ed.), *Regulatory Policy in Latin America: Post Privatization Realities*. Miami, FL: University of Miami Press, 2000 (la traducción es propia).

²⁶ Daniel Azpiazu, *Las privatizaciones en Argentina. Diagnósticos y propuestas para una mayor competitividad y equidad social*, CIEPP/Fundación OSDE, 2002.

²⁷ Luigi Manzetti (Ed.), 2000, op. cit. (la traducción es propia).

²⁸ En junio último, Evo Morales en la conmemoración de la Guerra del Chaco describió su movimiento como uno de «nacionalismo latinoamericano en el que la defensa de los intereses nacionales está basada no sólo en la satisfacción de las demandas sociales sino también en el cambio estructural» (Latin American Strategic Survey, *Latinnews.com*, Extra Strategic Survey, July 2006).

²⁹ La tasa promedio de crecimiento anual de la economía de América Latina durante el decenio de los 90 fue de 3.2%. Si bien superó a la obtenida en los años 80 -que fue de 1%- fue inferior a la del período 1945-1980 (5.5%) (Luis René Cáceres, «Reforma económica, inversión y estancamiento en América Latina», *Revista Comercio Exterior*, Volumen L.56, Número 1, México DF, enero de 2006).

³⁰ Luis Lucioni, «La inversión para la provisión de servicios públicos y su financiamiento en América Latina y el Caribe: su evolución reciente, situación actual y políticas», *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 31, División de Desarrollo Económico, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, noviembre de 2004.

³¹ Luis René Cáceres, 2006, op. cit.

³² Ricardo Martner y Varinia Tromben, «Opciones para enfrentar el sesgo anti-inversión pública», *Serie Gestión pública*, N° 50, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social / Comisión Económica para América Latina y el Caribe. En otro de los documentos referidos de la CEPAL, Luis Lucioni (2004, op. cit) sugiere recursos alternativos -además de la inversión pública y las asociaciones público-privadas- para mejorar los índices de inversión en infraestructura. Ellos son: la mejora de los contratos, el desarrollo de garantías y la asistencia de los Bancos Multilaterales de Desarrollo.

crecimiento rápido y estable, se hará necesaria una alianza positiva entre un gobierno reformado, el sector privado y los inversionistas extranjeros»³³. Esta asociación público-privada de nuevo tipo, no sólo se orientará a que «las economías de la región retornen a una trayectoria satisfactoria de crecimiento»³⁴; sino que –paralelamente- deberá «fortalecer el rol y las capacidades del Estado»³⁵.

El desarrollo de la integración regional. El informe «Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2005-2006», difundido recientemente por la CEPAL, manifiesta:

El mejor escenario regional es uno donde la región avance hacia mercados unificados, con disciplinas comunes, certidumbre jurídica e iniciativas conjuntas en infraestructura, energía y conectividad que permitan aprovechar las oportunidades del libre comercio con cooperación regional en facilitación de comercio, logística y alianzas tecnológicas, al estilo de las complementaciones productivas que se conforman en Asia Pacífico. Sin embargo, no se aprecian suficientes avances en esa dirección.

Los gobiernos de izquierda frente a la prestación privada de servicios

Luego de más de 15 años de «pensamiento único», en los medios de prensa nacional e internacionales e incluso en algunas revistas académicas proliferan artículos cuyo tema central es el avance de las ideas, movimientos, líderes y gobiernos de izquierda en la región.

Quienes comienzan a preguntarse por el resurgimiento de la izquierda latinoamericana, asumen como válida la incapacidad del neoliberalismo de dar respuesta, si no a todos, al menos a muchos de los flagelos históricos de la región: falta de crecimiento sostenido, enormes brechas de desigualdad, subdesarrollo de infraestructura, etc. En este sentido, la literatura coincide en asumir que el neoliberalismo si bien ha disminuido «su ascendiente sobre la sociedad, la cultura y la política latinoamericanas» –lo que puede corroborarse tanto a la luz de los vastos movimientos sociales como de las nuevas figuras y fuerzas políticas que acceden al poder en la región- persiste arraigado «en el crucial terreno de la economía y el *policy making*»³⁶.

De aquí la relevancia de identificar –siguiendo a Steve Ellner- el debate en torno de las distintas estrategias de la izquierda latinoamericana para desplegar «sus metas respecto del anti-neoliberalismo»³⁷. Y -tal como se lo propone Jorge Castañeda- comprender los orígenes, alianzas y postulados que caracterizan a estos nuevos movimientos y gobierno de izquierda³⁸. En definitiva -y según lo afirma Atilio Borón- lo importante del debate actual es captar «las nuevas realidades y los urgentes desafíos» que tiene por delante la izquierda en la región a la luz de la crisis del modelo neoliberal³⁹.

Para Ellner, las estrategias que -hasta el momento y con distintos grados de éxito- ha desplegado la izquierda en la región son tres. La primera de ellas, que ha demostrado ser un flagrante fracaso, es la identificada por Jorge Castañeda como «enfoque de centro-izquierda»⁴⁰. Según esta corriente, en el marco de las condiciones que impone la globalización, la mejor opción política para la izquierda antineoliberal es la alianza estratégica con partidos de centro, tal como lo hicieron De la Rúa en la Argentina, Rafael Caldera en Venezuela, Vicente Fox en México o Eduardo Frei en Chile. Un segundo enfoque, impulsado por Marta Harnecker, sugiere que los líderes de izquierda deben participar del juego democrático -competir en

³³ Luis René Cáceres, 2006, op cit.

³⁴ Luis René Cáceres, 2006, op cit.

³⁵ Alfred Vernis Domènech, Public-Private Associations: in Search of Complementariness, Revista del CLAD. Reforma y Democracia, N° 33, Venezuela, Octubre 2005.

³⁶ Atilio Borón, «La izquierda latinoamericana a comienzos del siglo XXI: nuevas realidades y urgentes desafíos», Observatorio Social de América Latina (OSAL), Nro. 13, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, enero-abril 2004.

³⁷ Steve Ellner, Leftist Goals and the Debate over Anti-Neoliberal Strategy in Latin America, Science & Society, Vol. 68, N°1, Spring 2004 (la traducción es propia).

³⁸ Jorge Castañeda, «Latin America`s Left Turn», Foreign Affairs, May-June 2006.

³⁹ Atilio Borón, 2004, op. cit.

⁴⁰ Citado en: Steve Ellner, 2004, op. cit (la traducción es propia).

elecciones-, llegar al poder por sí mismos -o por medio de frentes de izquierda- y, desde allí, luchar por el antineoliberalismo hasta tanto «las condiciones internacionales se vuelquen a favor de las fuerzas populares»⁴¹. Los casos de Brasil, Uruguay y Venezuela –según Ellner- ejemplificarían la modalidad de intervención definida por Harnecker. Por último, el autor identifica la visión de James Petras, quien advierte que la lucha antineoliberal no debe «ensombrecer» la batalla por el antiimperialismo y el anticapitalismo. En este sentido, contrario a todo tipo de soporte y alianza por fuera de la izquierda, asume que –de todas formas- «las condiciones subjetivas para el cambio radical están dadas en América Latina»⁴².

En este contexto, Castañeda se propone comprender las características y orígenes de la izquierda latinoamericana actual. A este efecto, identifica dos tipos distintos de izquierda. Una de ellas, «moderna, abierta, reformista e internacionalista», provendría paradójicamente de «la izquierda tradicional»⁴³. Líderes como Ricardo Lagos -Chile-, Tabaré Vázquez -Uruguay- y Lula da Silva -Brasil- son referentes claros de esta corriente. La otra, «nacida de la amplia tradición populista latinoamericana» sería «nacionalista, estridente y esquemática» e incluiría a líderes como Néstor Kirchner -Argentina-, Hugo Chávez -Venezuela-, Evo Morales -Bolivia-, Andrés Manuel López Obrador -México- y Ollanta Humala -Perú-. Según Castañeda, si bien estos dos tipos de movimientos sostienen enfoques de izquierda, el primero no deja de congraciarse con la ortodoxia económica -política macroeconómica y fiscal, acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, etc.-, mientras que el segundo aspira a concretar reformas económicas de envergadura, tales como la nacionalización de los recursos naturales -gas, petróleo, agua y cobre- o la prohibición de las inversiones extranjeras en determinados sectores de la economía -industria petrolera o empresas de electricidad-. De alguna manera, la restatización de la provisión de agua y saneamiento en el área metropolitana de Buenos Aires, la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia y los recientes anuncios de Chávez de nacionalizar los servicios eléctricos y de telecomunicaciones en Venezuela, le otorgan sustento empírico a esta última afirmación de Castañeda.

Finalmente, Borón se pregunta: «¿hay espacio para ensayar políticas post neoliberales?»⁴⁴. A sus ojos, «ante la imposibilidad objetiva y subjetiva de la revolución [en esto se diferencia de Petras] una mal entendida cordura impulsa a contemporizar con los adversarios [de aquí el surgimiento de los «enfoques de centro-izquierda» de Castañeda]. El problema de esta estrategia es que «la historia nos enseña que después es imposible evitar el tránsito del falso realismo del posibilismo al inmovilismo, y luego, a una catastrófica derrota». Tal como lo advierte Ellner, ésta fue la experiencia de la Alianza en la Argentina. De forma que, para Borón, «en la actual coyuntura nacional e internacional, el reformismo aparece como la única oportunidad de avanzar mientras las fuerza populares trabajan para modificar las condiciones objetivas y subjetivas necesarias para ensayar alternativas más prometedoras». Ahora bien, esto no significa «hacer oídos sordos a las sabias advertencias de Rosa de Luxemburgo cuando decía que las reformas sociales, por genuinas y enérgicas que sean, no cambian la naturaleza de la sociedad existente». En este sentido, «el error de muchos reformistas ha sido el de confundir necesidad con virtud».

Específicos

El rol de los entes reguladores de servicios públicos y el lugar previsto para los usuarios y consumidores

Pocos son los estudios que abordan la problemática de los entes de regulación y control creados -en mayor medida- a la par de los procesos de privatización de servicios de infraestructura⁴⁵. Por el contrario, es

⁴¹ Citado en: Steve Ellner, 2004, op. cit. (la traducción es propia).

⁴² Citado en: Steve Ellner, 2004, op. cit. (la traducción es propia).

⁴³ Todas las citas de este párrafo son de: Castañeda, 2006, op. cit. (la traducción es propia).

⁴⁴ Todas las citas de Atilio Borón de este párrafo son de: Atilio Borón, 2004, op. cit.

⁴⁵ Para el caso de Brasil, Fernando Luiz Abrucio e Marcos Vinicius Pó, «Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferentes», *Revista de Administração Pública*, Número 4, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getulio Vargas, 2006. Sobre el caso mexicano, Sergio López-Ayllón y Alí Bernardo Haddou Ruiz, «Rendición de

frecuente encontrar referencias generales sobre las debilidades regulatorias de los programas de privatización en la región. Esto implica una gran ausencia en la literatura contemporánea puesto que –como ya se ha mencionado en este informe– uno de los argumentos más generalizados en la actualidad es que las fallas regulatorias explican buena parte de los fracasos hallados en los procesos de privatización a nivel regional. Asimismo, en tanto y en cuanto la «nueva administración pública» que acompañó a los programas de reforma de los años 80 y 90 impulsaba una mayor cercanía del ciudadano-usuario a la administración, resultaría especialmente oportuno contar con una evaluación respecto de cuál es el papel que les ha correspondido a los usuarios en esta nueva configuración institucional.

En los artículos de referencia general, se mencionan las limitaciones institucionales de los entes reguladores, su falta de autonomía –respecto de las autoridades políticas y las empresas prestatarias– y su escasez de recursos, entre tantos otros aspectos que ayudan a explicar la actuación periférica que han tenido estos organismos en los procesos de privatización regional⁴⁶. Esta falencia sería herencia del desinterés inicial de los programas de reforma por pautar reglas claras –que terminaron consolidando pautas de acción difíciles de revertir *a posteriori*– y de los débiles contextos institucionales de la región. Por supuesto, existen casos más auspiciosos que otros. Por ejemplo, la experiencia de la Superintendencia de Servicios Sanitarios de Chile y algunas trayectorias de los entes brasileros son comparativamente más auspiciosas que las vividas por los organismos creados en el programa privatizador argentino. En igual sentido, en relación con la experiencia de las organizaciones de defensa del consumidor, en Brasil se corrobora un mayor activismo que en Argentina, puesto que allí estas organizaciones han sabido zanjarse un lugar en la escena pública⁴⁷.

Corrientes de opinión pública y movilizaciones populares en contra de la privatización

La percepción generalizada del creciente descontento popular en la región con las privatizaciones se confirma año a año con los datos proporcionados por la Corporación Latinobarómetro⁴⁸. Complementariamente, la academia comenzó a preguntarse sobre las causales de semejantes niveles de descontento y sobre las particularidades y alcances de los grupos sociales movilizados contra la privatización⁴⁹.

La información proporcionada por el Latinobarómetro es contundente: la privatización es hoy impopular en la región. En 1998 el 45% de sus habitantes consideraba que las privatizaciones habían sido beneficiosas para sus respectivos países mientras que en el 2005 sólo un 31% piensa así. A partir de aquí, han proliferado diversos tipos de estudios. Algunos de ellos –mayormente vinculados con los organismos promotores de las privatizaciones en los años previos– se preguntan: «¿Por qué la sociedad se opone categóricamente a ellas a pesar de sus supuestos impactos en el bienestar?»⁵⁰. Otros, de líneas académicas independientes, comienzan a cuestionarse sobre «el rol de la oposición en demorar, cancelar o revertir las privatizaciones»⁵¹.

cuentas en los órganos reguladores autónomos: algunas consideraciones sobre el diseño institucional de las autoridades reguladoras en México», *Documento de Trabajo*, División de Administración Pública, CIDE, México, 2006.

⁴⁶ Entre otros, Ioannis Kessides, 2005, op. cit. y Luigi Manzetti (Ed.), 2000, op. cit.

⁴⁷ Andrea Botto, *Las organizaciones y la lucha por los derechos de los consumidores: ¿mito o realidad? La regulación de los servicios públicos en Argentina y Brasil*, Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad de San Martín, 2005.

⁴⁸ La Corporación Latinobarómetro es una corporación de derecho privado sin fines de lucro, con sede en Santiago de Chile y tiene la responsabilidad de llevar a cabo el estudio Latinobarómetro. Se trata de una iniciativa que es producida, diseñada y usada principalmente en la región por actores sociales y políticos; y que no tiene vínculos de dependencia con ninguna institución externa. Ampliar en: <http://www.latinobarometro.org>.

⁴⁹ Entre otros: Carles Boix, *Privatization and Public Discontent in Latin America*, Sustainable Development Department, Inter-American Development Bank, Washington DC, May 2005; Jorge Carrera, Daniele Checchi and Massimo Florio, «Privatization Discontent and Its Determinants: Evidence from Latin America», *Working Paper*, No. 23, The American University of Paris, June 2004; David Hall, Emanuele Lobina and Robin de la Motte, «Public resistance to privatization in water and energy», *Development in Practice*, Volumen 15, Numbers 3 & 4, June 2005.

⁵⁰ Carles Boix, 2005, op. cit. (la traducción es propia).

⁵¹ David Hall, Emanuele Lobina and Robin de la Motte, 2005, op. cit. (la traducción es propia).

El creciente descontento popular con los programas de reforma se ha canalizado en diversas protestas y acciones colectivas, que tuvieron lugar en múltiples países -Uruguay, Bolivia, Perú, Paraguay, Ecuador, Puerto Rico, Costa Rica, Brasil, Honduras, Guatemala y Nicaragua- y fueron motivadas por problemáticas en diversos sectores -electricidad, agua y saneamiento, hidrocarburos, sistemas de salud y bancarios-. Sin embargo, pareciera poder asumirse que las contiendas más activas, persistentes y exitosas son aquellas vinculadas con la prestación de los servicios de agua y saneamiento y la explotación de los hidrocarburos. Así lo demuestran los casos de Bolivia, Brasil, Honduras, Panamá y Paraguay para el caso del agua y saneamiento; y Bolivia, Perú y México para el sector de hidrocarburos⁵².

Con el fin de intentar explicar el crecimiento del descontento y la efervescencia de la movilización popular, la academia ha desplegado múltiples respuestas. Algunas de ellas versan sobre el capital explicativo que tienen los cambios en la orientación política de la región, en las formas de movilización política y en los líderes o actores regionales⁵³. Otras, hacen eje en la débil *performance* económica que ha acompañado a la privatización y en los palpables beneficios que -por el contrario- les ha garantizado a las elites y a los consorcios multinacionales operadores⁵⁴. Un tercer grupo de enfoques realza el sesgo regresivo de las privatizaciones y el rol que debieran asumir el Estado y la comunidad en los sectores de infraestructura⁵⁵.

Informe sectorial. La privatización del agua en Latinoamérica y el Caribe

En la literatura relevada los estudios de caso sobre el sector de agua y saneamiento ocupan un lugar privilegiado. Los hay de todo tipo: regionales y «país a país»; centrados en cuestiones técnico-regulatorias e inclinados a relevar los procesos socio-políticos vinculados con su prestación. En mayor medida que en el resto de los sectores, sus autores provienen de una amplia gama de instituciones: centros de estudio de universidades latinoamericanas y extranjeras -tanto de las facultades de ingeniería y agricultura como de aquellas de economía y administración-; oficinas dependientes de instituciones internacionales -BM, BID y CEPAL-; organizaciones del tercer sector -ambientalistas, movimientos de ciudadanía, etc.- y movimientos sociales de base.

Como viene de mencionarse, la lucha social y política en contra de la privatización en este sector ha sido de las más activas, organizadas y efectivas de los últimos tiempos en la región. Asimismo, la discusión respecto de si el agua debe ser considerada un derecho humano o un *commodity* aún no está saldada. Por otra parte, si bien el proceso de transformación de la administración del sector -iniciado hace 15 años- ha logrado distintos grados de avance, su implementación no parece haber finalizado. Por último, pero no menos importante, las características técnicas de su prestación ameritan un tratamiento diferencial en relación con el resto de los servicios públicos privatizados.

El primero de los ejes abordados por la academia se vincula con la evaluación de las experiencias de reforma de los sistemas de agua y saneamiento en la región. Si bien existen trabajos que las evalúan positivamente⁵⁶, comienzan a aparecer en la literatura estudios que ponen en tela de juicio sus efectos en términos de competencia, cobertura, tarifas, inversión y salud pública. En este sentido, es importante resaltar que algunas de estas conclusiones no son sólo formuladas por investigadores independientes sino -incluso- por referentes de los organismos promotores de las privatizaciones en la región: BM y BID⁵⁷. En este

⁵² David Hall, Emanuele Lobina and Robin de la Motte, 2005, op cit.

⁵³ Ugo Panizza y Mónica Yañez, 2006, op. cit.

⁵⁴ Carles Boix, 2005, op. cit.

⁵⁵ David Hall, Emanuele Lobina and Robin de la Motte, 2005, op. cit.

⁵⁶ Danny Leipziger, «The Privatization Debate: the case of Latin American Utilities», Presentation at the *World Bank*, Latin America and Caribbean Region, January 2004.

⁵⁷ Entre ellos: George Clarke, Katrina Kosec and Scott Wallsten, «Has private participation in water and sewerage improved coverage? - Empirical evidence from Latin America», *Policy Research Working Paper*, World Bank, WPS3445, November, 2004; Inter-American Development Bank, *Evaluation of the Public Utilities Policy (PU Policy, OP-708) for Potable Water and Sanitation Services*, Office of Evaluation and Oversight (OVE), Officially distributed to the Board of Executive Directors on November 4, 2002. Un ejemplo a nivel sectorial podría ser, para el caso de Ecuador:

sentido, es la propia literatura académica –y no sólo la opinión pública y los medios de prensa- aquella que cuestiona los beneficios de las reformas aplicadas sobre la gestión de los sistemas de agua potable y saneamiento en general y de las experiencias de participación del sector privado en particular⁵⁸. Asimismo, la academia reconoce la mayor cantidad de dificultades y el menor avance relativo que se ha corroborado en la incorporación del sector privado en la provisión de este servicio⁵⁹. Sus características técnicas -monopolio natural con elevados costos hundidos- y sociales -necesidad básica para la población con efectos sobre la salud pública- y los complejos requerimientos que implica su necesaria gestión integral -ambiental, salud pública e industrial- son algunos de los elementos utilizados para explicar estas dificultades de implementación⁶⁰.

Otro de los ejes abordados con frecuencia es lo que la literatura denomina la «governabilidad» de los sistemas de agua y saneamiento⁶¹. En este sentido, se asume que «la crisis del agua es a menudo una crisis de gobernabilidad», es decir, de la incapacidad de generar arreglos institucionales política, social y económicamente viables para hacer frente la necesaria transformación del sector⁶². Quizás por esto, y a diferencia de lo que ocurrió en el resto de los servicios objeto de reformas en los últimos 15 años, la participación del sector privado ha sido dispar -y, por lo general, limitada a casos puntuales dentro de los contextos de cada país-, corroborándose una mayor cantidad de reformas -concretadas además de impulsadas- en los mecanismos de gestión -marcos regulatorios, agencias involucradas, procesos de descentralización, etc.-⁶³. De esta manera, se corrobora cierto acuerdo en la literatura respecto de las dificultades de implementación del nuevo modelo y de las notables tareas pendientes que resta concretar en el marco de la reforma.

En el año 2002 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de las Naciones Unidas complementó el texto del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales declarando que el «acceso a agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas [y a] un medio ambiente sano» es «un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos». Esta declaración, de gran valor simbólico pero menor corroboración práctica, es el puntapié del tercer eje de debate identificado en la literatura: el surgimiento de progresivos estudios académicos que cuestionan la virtud de la participación privada –y, por oposición, que se inclinan por la prestación pública- de los servicios de agua y saneamiento en la región, «tal como sucede en la mayoría de los países de desarrollados»⁶⁴.

Teóricos

Orazio Belletini (Coord), *Stay Public or Go Private? A comparative analysis of water services between Quito and Guayaquil*, Grupo FARO – Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades / Inter-American Development Bank, August 2006.

⁵⁸ Algunos ejemplos a nivel latinoamericano: Andrei Jouravlev, «Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI», *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, Nº74, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, julio de 2004 y María Elena Corrales, «Gobernabilidad de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina», *Revista REGA*, marzo 2004. Algunos ejemplos de estudios de caso: María Luisa Torregosa, Fernando Saavedra y Karina Kloster, «Posibilidades y limitaciones de la participación privada en la prestación de servicios de agua y saneamiento: el caso de Aguascalientes, México», *Revista Cuadernos del CENDES*, Año 22, Número 59, Tercera Época, Mayo-agosto 2005; Rolando Morales, Elizabeth Jiménez, Porfidia Ajata, Horacio Villegas and Adrien Champey, *Does Society Win or Lose as a Result of Privatization? A case study on the impact of water privatization in Bolivia*, CIESS Econometría SRL, Second Draft, La Paz, Bolivia, May 17, 2006.

⁵⁹ Nótese que –de todas formas- “en prácticamente todos los países de la región se han adoptado políticas tendientes a aumentar la participación del sector privado en la prestación de los servicios de agua potables y saneamiento” (Andrei Jouravlev, 2004, op. cit.).

⁶⁰ María Elena Corrales, 2004, op. cit.

⁶¹ José Esteban Castro, «Agua y Gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica», *Revista Cuadernos del CENDES*, Año 22, Número 59, Tercera Época, Mayo-agosto 2005; Miguel Solanes y Andrei Jouravlev, «Integrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios en América Latina y el Caribe», *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, Nº101, Comisión Económica para América Latina y el Caribe Santiago de Chile, octubre del 2005 y María Elena Corrales, 2004, op. cit.

⁶² Asociación Mundial para el Agua, «Hacia la Seguridad Hídrica: Un Marco de Acción», *II Foro Mundial del Agua*, La Haya, Holanda, 17 al 22 de marzo de 2000.

⁶³ Salvo en las amplias experiencias de Chile y Argentina, en el resto de los países en que se habilitó la participación privada (Bolivia, Colombia, Brasil, Ecuador, Honduras y Uruguay), la misma tuvo un carácter netamente limitado a algunas ciudades específicas (Fuente: Andrei Jouravlev, 2004, op. cit.).

⁶⁴ Entre otros: John Mulreany, Sule Calikoglu, Sonia Ruiz Jason y W. Sapsin, 2006, op. cit.; David Hall, *Water in Public Hands. Public Sector Water Management – A necessary option*, Public Services International, University of Greenwich, June 2001 y Maude Barlow y Tony Clarke, *El oro azul. Las multinacionales y el robo organizado del agua*, Paidós Controversias, Buenos Aires, 2004.

Reflexiones sobre los bienes y servicios públicos. A la luz de la experiencia ¿dónde deben situarse los límites Estado-mercado?

En materia de bienes y servicios públicos, ¿qué debe estar a cargo del Estado y qué del mercado? ¿Cuáles son los límites de la participación privada en la prestación de servicios de infraestructura? ¿Por qué habría que seguir avanzando o –en su lugar- retroceder en la privatización? ¿Cuáles son las ventajas y las desventajas de un Estado «pulpo» y de un Estado «mínimo»? ¿Hay bienes y servicios que son «naturalmente públicos»? ¿Es posible y deseable delegar en el sector privado la educación, la salud, la seguridad o la justicia? ¿En qué se diferencian este tipo de bienes públicos de los servicios de infraestructura –agua, saneamiento, electricidad, gas natural, carreteras, ferrocarriles, etc.-? ¿Cuál es el lugar de los hidrocarburos en la independencia y soberanía nacional? ¿Ha cambiado la noción de bienes y servicios públicos en la «era de la globalización»?

Si bien no se profundizó en este aspecto durante el relevamiento, en la bibliografía vinculada con privatizaciones no se ha encontrado –con la única excepción del texto que se menciona a continuación- una discusión de corte más teórico sobre bienes y servicios públicos.

Weizsacker, Young y Finger, en «*Limits to Privatization. How to Avoid Much of a Good Thing*», realizan un estudio exhaustivo de la experiencia reciente de privatización a escala global⁶⁵. La hipótesis que guía el libro sugiere que «el reciente y prolongado giro a favor de la privatización corre el riesgo de convertirse en un exceso de algo que en principio fue bueno». Para intentar develarla, se preguntan: «¿qué servicios, incluyendo salud, educación y seguridad social, así como la aplicación de la ley, la infraestructura y el sector financiero, pueden ser delegados en el sector privado? ¿Existen buenas razones para mantener una considerable proporción de la tierra y los recursos naturales de la sociedad en manos del dominio público? ¿Bajo qué circunstancias es mejor para el Estado ser propietario y operar –algunos de- los medios de producción? En los casos en que estas funciones son desempeñadas por empresas privadas, ¿qué tipo de reglas y regulaciones deberían gobernarlas?». En el camino, revisan las nociones de «no exclusión» y «no rivalidad» asociadas por la literatura a los «bienes públicos» e introducen el concepto de «bienes públicos globales» para designar a aquellos bienes cuyos beneficios se extienden a todos los países, personas y generaciones⁶⁶. En definitiva, aquello que se proponen analizar es si: «existen límites para la privatización en el sentido de fronteras más allá de las cuales los costos de la privatización superan sus beneficios».

En este sentido, luego de revisar las posturas extremas «pro y anti» privatización y de asumir que la posición más popular en la actualidad aboga por las «privatizaciones pero con fuerte regulación», concluyen: «cuidado con los extremos», «la privatización no es un fin en sí mismo. Debería ser considerada un medio para incrementar la eficiencia y no una forma de reducir o socavar el rol del Estado. La privatización puede ser la mejor opción en algunos casos; mientras que, en otros, lo más aconsejable puede ser reformar el sector público. Nosotros luchamos por desarrollar una conciencia saludable acerca de los límites de la privatización, en lugar de una aprobación o un rechazo incondicional».

Como el resto de los conceptos de alto alcance, la idea de «privatización» alude a un sinnúmero de significados que se superponen entre sí. En este sentido, sería tan útil como interesante que la literatura identificara los distintos sentidos otorgados a este término, así como los diferentes arreglos institucionales que pueden diseñarse para implementar una privatización. Entre ellos: abrir los monopolios públicos a la competencia con otros proveedores públicos y privados; la implementación de la «tercerización/*outsourcing*» –pagarle a privados para que provean el servicio-; los denominados «*build-operate-transfer*» (BOT), tales como concesiones, licencias o permisos en los que luego de un tiempo de operación privada los bienes revierten al

⁶⁵ Ernst Ulrich von Weizsacker, Oran R. Young and Matthias Finger, *Limits to Privatization. How to Avoid Much of a Good Thing*, A Report to the Club of Rome, Earthscan, Sterling VA, London, January 2005 (en todas las referencias la traducción será propia).

⁶⁶ Esta noción la toman de: I. Kaul and R. U. Mendoza, «Advancing the concept of public goods», in I. Kaul, P. Conceicao, K. Le Goulven and R.U. Mendoza, (Eds.) *Providing Global Public Goods*, Oxford University Press, New York, 2003.

Estado y la privatización en sentido literal: venta de los activos a particulares⁶⁷. De todas formas, si lo que se pretende es no volver a cometer los errores del pasado, estos paquetes «enlatados» deberían ser adaptados tanto a las particularidades de los países involucrados –constelación de recursos naturales, humanos y económicos– como a las características propias de los sectores en proceso de reforma.

Bibliografía

- Alberto Chong and Florencio López-Silanes, *Privatization y Latin America. Myths and Reality*, Inter-American Development Bank and Stanford University Press, 2005.
- Alfred Vernis Domènech, «Public-Private Associations: in Search of Complementariness», *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, N° 33, Venezuela, Octubre 2005.
- Andrea Botto, *Las organizaciones y la lucha por los derechos de los consumidores: ¿límite o realidad? La regulación de los servicios públicos en Argentina y Brasil*, Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad de San Martín, 2005.
- Andrei Jouravlev, «Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI», *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N°74, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, julio de 2004.
- Asociación Mundial para el Agua, «Hacia la Seguridad Hídrica: Un Marco de Acción», *II Foro Mundial del Agua*, La Haya, Holanda, 17 al 22 de marzo de 2000.
- Atilio Borón, «La izquierda latinoamericana a comienzos del siglo XXI: nuevas realidades y urgentes desafíos», *Observatorio Social de América Latina (OSAL)*, Nro. 13, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, enero-abril 2004.
- Carles Boix, *Privatization and Public Discontent in Latin America*, Sustainable Development Department, Inter-American Development Bank, Washington DC, May 2005.
- Carlos Arze Vargas, *Las rebeliones populares de 2003 y la demanda de nacionalización de los hidrocarburos: ¿fin de la era neoliberal en Bolivia?*, *Cuadernos del CENDES*, Año 21, N° 56, Tercera Época, mayo-agosto 2004.
- Carlos Leyton Muñoz, «Arequipa: de la privatización a la recuperación de la dignidad», en *Derrota de las privatizaciones, victoria de la movilización popular: lecciones de Perú y Paraguay*, Observatorio Social de América Latina (OSAL), Número 8, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina, septiembre 2002.
- Carlos Santos, «Uruguay – El día que las urnas harán agua», Robert Grosse, Stefan Thimmel y Javier Taks (Comp.), *Las canillas abiertas de América Latina. La resistencia a la apropiación privada del agua en América Latina y en el mundo*, Casa Bertolt Brecht, Montevideo, 2004.
- Daniel Azpiazu, Andrea Catenazzi y Karina Forcinito, *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el AMBA*, Instituto de Desarrollo Humano, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2004.
- Daniel Azpiazu, *Las privatizaciones en Argentina. Diagnósticos y propuestas para una mayor competitividad y equidad social*, CIEPP/Fundación OSDE, 2002.
- Danny Leipziger, «The Privatization Debate: the case of Latin American Utilities», Presentation at the *World Bank*, Latin America and Caribbean Region, January 2004.
- David Hall, Emanuele Lobina and Robin de la Motte, «Public resistance to privatization in water and energy», *Development in Practice*, Volumen 15, Numbers 3 & 4, June 2005.
- David Hall, *Water in Public Hands. Public Sector Water Management – A necessary option*, Public Services International, University of Greenwich, June 2001.
- David Parker and Colin Kirkpatrick, «Regulating prices and profits in utility industries in low-income economies: Rate of return, price cap or sliding-scale regulation?», *International Journal of Public Sector Management*, Volumen 18, Issue 3, May 2005.
- Eduardo Lora y Ugo Panizza, «Structural Reforms in Latin America Under Scrutiny», Seminar *Reforming Reforms*, Annual Meetings of the Board of Governors, Inter-American Development Bank and Inter-American Investment Corporation, Fortaleza, Brazil, March 11, 2002.
- Emilio Crenzel, «De la promesa de universalizar el servicio a la universalización de la protesta: La privatización del agua y el saneamiento en Tucumán, Argentina», en el marco del *Proyecto PRINWASS*, financiado por la Comisión Europea.
- Ernst Ulrich von Weizsacker, Oran R. Young and Matthias Finger, *Limits to Privatization. How to Avoid Much of a Good Thing*, A Report to the Club of Rome, Earthscan, Sterling VA, London, January 2005.

⁶⁷ Ernst Ulrich von Weizsacker, Oran R. Young and Matthias Finger, 2005, op. cit.

- George Clarke, Katrina Kosec and Scott Wallsten, «Has private participation in water and sewerage improved coverage? - Empirical evidence from Latin America», *Policy Research Working Paper*, World Bank, WPS3445, November, 2004.
- Gerver Torres, «II Conferencia de América Latina y el Caribe sobre Privatización», Mimeo, 1997, citado en Carlos Leyton Muñoz, *La privatización en América Latina*.
<http://www.desarrollolocal.org/conferencia/quinta/Leytonprivatizacion.htm>
- I Kaul and R. U. Mendoza, «Advancing the concept of public goods», in I. Kaul, P. Conceicao, K. Le Goulven and R.U. Mendoza, (Eds.) *Providing Global Public Goods*, Oxford University Press, New York, 2003.
- Inter-American Development Bank, *Evaluation of the Public Utilities Policy (PU Policy, OP-708) for Potable Water and Sanitation Services*, Office of Evaluation and Oversight (OVE), Officially distributed to the Board of Executive Directors on November 4, 2002.
- Ioannis Kessides, «Infrastructure Privatization and Regulation: Promises and Perils», *World Bank Research Observer V20, N1*, Spring 2005.
- James Haselip, «The globalisation of utilities liberalisation: Impacts upon the poor in Latin America», *Working Paper N° 138/04*, Centre for the Study of the Globalisation and Regionalisation, The University of Warwick, June 2004.
- John Mulreany; Sule Calikoglu; Sonia Ruiz; Jason W. Sapsin, «Water privatization and public health in Latin America», *Revista Panamericana de Salud Pública*, Volumen 19, N° 1, Washington, January, 2006.
- Jorge Carrera, Daniele Checchi and Massimo Florio, «Privatization Discontent and Its Determinants: Evidence from Latin America», *Working Paper*, No. 23, The American University of Paris, June 2004.
- Jorge Castañeda, «Latin America`s Left Turn», *Foreign Affairs*, May-June 2006.
- José Antonio Ocampo, «Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina», *Serie Estudios y Perspectivas N° 26*, CEPAL, México DF, enero 2005.
- José Esteban Castro, «Agua y Gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica», *Revista Cuadernos del CENDES*, Año 22, Número 59, Tercera Época, Mayo-agosto 2005.
- Jose Maria Fanelli (Ed), *Understanding Market Reform In Latin America: Similar Reforms, Diverse Constituencies, Varied Results*, Palgrave Macmillan: Basingstoke, Hampshire. En prensa. Un proyecto del Global Development Network (GDN).
- José Seoane, «Movimientos sociales y recursos naturales en América Latina: resistencias al neoliberalismo, configuración de alternativas», *Observatorio Social de América Latina*, Año VI, Número. 17, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina, mayo - agosto 2005.
- Joseph Stiglitz, El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 80, Naciones Unidas, agosto 2003.
- Latin American Strategic Survey, *Latinnews.com*, Extra Strategic Survey, July 2006.
- Luigi Manzetti (Ed.), *Regulatory Policy in Latin America: Post Privatization Realities*. Miami, FL: University of Miami Press, 2000.
- Luis Lucioni, "La inversión para la provisión de servicios públicos y su financiamiento en América Latina y el Caribe: su evolución reciente, situación actual y políticas", *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 31, División de Desarrollo Económico, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, noviembre de 2004.
- Luis René Cáceres, «Reforma económica, inversión y estancamiento en América Latina», *Revista Comercio Exterior*, Volumen L.56, Número 1, México DF, enero de 2006.
- Luiz Abrucio e Marcos Vinicius Pó, «Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferentes», *Revista de Administração Pública*, Número 4, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getulio Vargas, 2006.
- María Elena Corrales, «Gobernabilidad de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina», *Revista REGA*, marzo 2004.
- María Luisa Torregosa, Fernando Saavedra y Karina Kloster, "Posibilidades y limitaciones de la participación privada en la prestación de servicios de agua y saneamiento: el caso de Aguascalientes, México", *Revista Cuadernos del CENDES*, Año 22, Número 59, Tercera Época, Mayo-agosto 2005;
- Marianne Fay and Mary Morrison, "Infrastructure in Latin America & the Caribbean: Recent Developments and Key Challenges", *Report N° 32640-lcr*, The World Bank Finance, Private Sector and Infrastructure Unit Latin America & the Caribbean Region, 2005.
- Marielle Palau, "Luchas sociales obligan a retroceder al gobierno y detienen el proceso de privatización", en *Derrota de las privatizaciones, victoria de la movilización popular: lecciones de Perú y Paraguay*, Observatorio Social de América Latina (OSAL), Número 8, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina, septiembre 2002.

- Marcelo Coutinho Vargas, "O negócio da água: debatendo experiências recentes de concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário a empresas privadas", *Cuadernos del CENDES*, Año 22, N° 59, Tercera Época, mayo-agosto 2006.
- Maude Barlow y Tony Clarke, *El oro azul. Las multinacionales y el robo organizado del agua*, Paidós Controversias, Buenos Aires, 2004.
- Mauricio Olivera y Felipe Barrera, *Does Society Win or Lose as a Result of Privatization? Provision of Public Services and Welfare of the Poor*, World Bank, s/d.
- Miguel Solanes y Andrei Jouravlev, "Integrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios en América Latina y el Caribe", *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N°101, Comisión Económica para América Latina y el Caribe Santiago de Chile, octubre del 2005.
- Mike Jensen, «Interconnection costs», *World Summit on the Information Society*, Association for Progressive Communications, Tunis 2005.
- Omar Chisari, Antonio Estache, and Catherine Waddams Price, «Access by the Poor in Latin America's Utility Reform. Subsidies and Service Obligations», *Discussion Paper No. 2001/75*, World Institute for Development Economics Research, United Nations University, September 2001.
- Orazio Belletini (Coord.), *Stay Public or Go Private? A comparative analysis of water services between Quito and Guayaquil*, Grupo FARO – Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades / Inter-American Development Bank, August 2006.
- Pedro Maldonado y Rodrigo Palma, «Seguridad y calidad del abastecimiento eléctrico a más de 10 años de la reforma de la industria eléctrica en países de América del Sur», *Serie de Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 72, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Julio 2004.
- Ricardo Ffrench-Davis, *Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Siglo XXI Editores, 2005.
- Ricardo Martner y Varinia Tromben, «Opciones para enfrentar el sesgo anti-inversión pública», *Serie Gestión pública*, N° 50, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social / Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Rolando Morales, Elizabeth Jiménez, Porfidia Ajata, Horacio Villegas and Adrien Champey, *Does Society Win or Lose as a Result of Privatization? A case study on the impact of water privatization in Bolivia*, CIESS Económica SRL, Second Draft, La Paz, Bolivia, May 17, 2006.
- Sebastian Galiani, Martin Gonzalez-Rozada, Ernesto Scharrotsky, «Water Expansions in Shantytowns: Health and Savings», *Research Department Research Network Project*, Inter-American Development Bank, August 30 2006.
- Sebastian Galiani, Paul Gertler and Ernesto Scharrotsky, «Water for Life: The Impact of the Privatization of Water Services on Child Mortality», *Research Department Research Network Project*, Inter-American Development Bank, August 31 2002.
- Sergio López-Ayllón y Alí Bernardo Haddou Ruiz, «Rendición de cuentas en los órganos reguladores autónomos: algunas consideraciones sobre el diseño institucional de las autoridades reguladoras en México», *Documento de Trabajo*, División de Administración Pública, CIDE, México, 2006.
- Steve Ellner, «Leftist Goals and the Debate over Anti-Neoliberal Strategy in Latin America», *Science & Society*, Volumen 68, N°1, Spring 2004.
- Sudeshna Ghosh Banerjee, Jennifer M. Oetzel and Rupa Ranganathan, «Private Provision of Infrastructure in Emerging Markets: Do Institutions Matter?», *Development Policy Review*, Volume 24, Issue 2, March 2006.
- Ugo Panizza y Mónica Yañez, «Why are Latin Americans so Unhappy about Reforms?», Research Department Inter-American Development Bank, *Working Paper #567*, July 2006.

Universidades y centros de estudios de América Latina y el Caribe⁶⁸

Argentina

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Documentos de Trabajo y libros

Universidad Argentina de la Empresa, Centro de Estudios Avanzados, Centro de Estudios de la Regulación (CEER)

Documentos de Trabajo

⁶⁸ Salvo aclaración en contrario se revisaron los años 2004/2006 de todos los documentos de trabajo, revistas académicas, etc. de los centros de estudios y universidades consultadas. En los casos en que no se incluyen especificaciones (de revistas o documentos) es porque en las páginas web no se informa al respecto.

Bolivia

*Centro de Estudios para el desarrollo laboral y agrario (CEDLA)
Universidad Andina Simón Bolívar. Miembro de la Comunidad Andina*

Brasil

*Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia
Textos para Discussão
Série Seminários de Pesquisa
Revista de Economia Contemporânea
Universidad de San Pablo, Instituto de Estudios Avanzados
Revista Estudios Avanzados
Universidad de São Paulo, Departamento de Economía, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
Boletim de informações da FIPE (2006)
Estudos Econômicos (2004/2006)
Economia Aplicada (2004/2005 – 2006 no hay-)
Fundación Getulio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
Revista de Administración Pública
Fundación Getulio Vargas, Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE)
Revista Brasileira de Economia (búsqueda por palabras clave)*

Chile

*Universidad de Chile, Departamento de Gobierno y Gestión Pública
Revista Estado, Gobierno, Gestión Pública
Revista Chilena de Administración Pública (2003/2005)
Documentos de Trabajo (2005/2006)
Universidad de Chile, Facultad de Economía y Negocios
Revista Economía y Administración
Revista Estudios de Economía (2003/2005)
Documentos de Trabajo (2003/2006)
Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial, Centro de Economía Aplicada
Documentos de Trabajo
Pontificia Universidad Católica de Chile
Revista Administración y Economía UC
Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía
Cuadernos de Economía / Latin American Journal of Economics
Documentos de Trabajo
Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ, GmbH – Sede Chile*

Colombia

*Universidad de los Andes, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico
Revista Desarrollo y Sociedad
Documentos de trabajo
Universidad de los Andes, Facultad de Administración
Academia, Revista Latinoamericana de Administración
Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas
Revista Cuadernos de Economía
Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales
Revista Análisis político (búsqueda por palabra clave)
Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas
Revista Cuadernos del CES (búsqueda por palabra clave)
Universidad de Antioquia, Colombia, Instituto de Estudios Políticos
Revista Estudios Políticos (búsqueda por palabra clave)
Universidad Externado de Colombia, Facultad de Economía
Revista Economía Institucional.*

Costa Rica

*Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Costa Rica
Revista Centroamericana de Ciencias Sociales (búsqueda por palabra clave)*

México

*Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas
Revista Economía UNAM
Revista Problemas del Desarrollo
Revista Momento Económico (búsqueda por palabra clave)
Centro de Investigación y Educación Superior (CIDE)
Revista Gestión y Política Pública
Economía Mexicana
Política y Gobierno*

Banco del Comercio Exterior de México
Revista Comercio Exterior (2005/2006 –es mensual-)

Perú

Universidad del Pacífico, Facultad de Economía
Cuadernos de Investigación
Documentos de Trabajo (2004/2006)
Revista Apuntes
Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)
Documentos de Trabajo

Uruguay

Universidad ORT
Producción científica 2004/2005
Universidad de la República

Venezuela

Universidad Central de Venezuela, Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES)
Revista Cuadernos del CENDES
Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Revista Venezolana de Economía (búsqueda por palabra clave)
Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)
Revista del CLAD. Reforma y Democracia

Universidades de países fuera de la región**Reino Unido**

University of London, School of Advanced Study, Institute for the Study of de Americas
Journal of Latin American Studies (2005/2006)

Organismos internacionales / Asociaciones latinoamericanas

Organización de Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina
Revista de la CEPAL
Serie Recursos Naturales e Infraestructura
Serie Estudios y Perspectivas
Serie Macroeconomía del Desarrollo
Serie Gestión pública
Últimos documentos publicados
Notas de la CEPAL
Libros de la CEPAL y Coediciones

Latin American and Caribbean Economic Association (LACEA)
Revista Economía

Bando Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo
Documentos de Trabajo

Bases de datos / Buscadores**Red CLACSO**

Se realizó una búsqueda por palabra clave en los 7.500 textos completos de América Latina y el Caribe a los que se puede acceder por medio de su red virtual.

Red FLACSO

Se realizó una búsqueda por palabra clave en la Red EBSCOHOST - Academic Search FullTEXT Premier, que cubre unos 4000 títulos de publicaciones académicas, incluyendo 3100 de ellas en texto completo.

Red Fundación EBERT

A continuación se listan las revistas que fueron consultadas por medio de la biblioteca *on line* de la FES. Se accedió a los últimos números de todas ellas.

- *American Political Science Review*, Washington DC.
- *American Sociological Review*, Oficial Journal of the American Sociological Association, Washington DC.
- *Comparative Politics*, New York.

- *Development Policy Review*, The Journal of the Overseas Development Institute, Oxford.
- *International Political Science Review*, Guildford.
- *Latin American Perspectives. A Journal on Capitalism and Socialism*, Riverside, California.
- *Latin American Research Review*, Austin, Texas.
- *Politics and Society*, Thousand Oaks, California.
- *The World Bank Research Observer*, Washington DC.

Carolina Nahón es Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires. Becaria del CONICET e Investigadora del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO – Sede Académica Argentina.

Buenos Aires, diciembre de 2006
Nueva Sociedad
Defensa 1111, 1ºA
Buenos Aires, Argentina
nuso@nuso.org

 **NUEVA
SOCIEDAD** es un proyecto de  **FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**