



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 03.06.2003  
COM(2003) 326 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y  
AL PARLAMENTO EUROPEO**

**La reforma de las empresas públicas en los países en desarrollo, con especial  
atención a los servicios públicos:**

**La necesidad de evaluar todas las opciones**

## 1. RESUMEN

1. La **reducción de la pobreza** es el objetivo central de la cooperación al desarrollo de la UE<sup>1</sup>, y se mide a medio plazo por los avances en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La mejora de los resultados de las empresas públicas –y su reforma– puede tener importantes repercusiones en las perspectivas de los países en desarrollo de alcanzar dichos objetivos. La UE se ha fijado también como objetivo impulsar la integración de los países en desarrollo en la economía mundial, proceso en el que desempeña una labor crucial el desarrollo del sector empresarial privado.

2. Durante algunos años se ha presionado mucho a los países en desarrollo para que reformen sus empresas públicas. Esta presión se debió a la pesada carga de las pérdidas y la ineficacia económica de las empresas públicas en el equilibrio macroeconómico y presupuestario y en el crecimiento. Aunque la Comisión ha vinculado a menudo sus programas de apoyo presupuestario a las condiciones de ajuste establecidas por las instituciones de Bretton Woods<sup>2</sup> y ha celebrado consultas detalladas y constructivas con dichas instituciones, **no siempre ha sido explícita** sobre los aspectos concretos de la privatización incluidos en los programas de ajuste.

3. Los **objetivos** de la reforma de las empresas públicas no siempre se han planteado con suficiente claridad. Algunos objetivos posibles (como reducir el déficit presupuestario disminuyendo las subvenciones a las empresas públicas o con los ingresos de la privatización) pueden chocar con otros (como garantizar un acceso barato a los servicios). La presente Comunicación intenta aclarar las cuestiones claves a este respecto y explicar la importancia de que los objetivos de la reforma sean explícitos y claros. Sólo de este modo será posible elegir entre las diversas opciones con transparencia y evaluar los logros de cada reforma.

4. Por lo general, habrá más de una manera de alcanzar dichos objetivos. Esta Comunicación no pretende resolver el debate sobre las ventajas de las distintas formas de propiedad de las empresas: pública, privada o asociación entre los sectores público y privado. Más bien defiende la importancia básica de considerar con objetividad **todas las opciones** y su secuencia y de seleccionar la que mejor se adapte a las necesidades concretas del país y el sector. Para ello habrá que prestar especial atención a los problemas del país en términos de capacidad y recursos.

5. Una vez definidos los objetivos y seleccionada una opción de reforma, será fundamental garantizar la **supervisión** de los **progresos**. En el pasado no se ha contado con una supervisión adecuada, por lo que muchas preguntas sobre lo que sí y los que no ha funcionado han quedado sin respuesta. Sin embargo, de toda la experiencia pasada se puede extraer una lección general básica: para que la reforma sea un éxito, es preciso un marco normativo adecuado. Por lo demás, resulta difícil llegar a conclusiones sólidas sobre aspectos tales como el crecimiento, el empleo, el suministro de servicios y el impacto fiscal de la reforma.

---

<sup>1</sup> Declaración conjunta de la Comisión y el Consejo sobre la política de desarrollo, de noviembre de 2000; Resolución nº 55/2 «Declaración del Milenio» de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de septiembre de 2000.

<sup>2</sup> Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial.

6. Los **servicios públicos**<sup>3</sup> son un caso especial y cada vez tienen más importancia en el debate. Con frecuencia se caracterizan por ser monopolios naturales y cada sector tiene sus propias características (y un lenguaje especializado), que dan complejidad al debate. La importancia del marco normativo es, con todo, particularmente evidente en el caso de los servicios públicos. En general, las cuestiones clave giran en torno al acceso a cada servicio, así como a su asequibilidad y calidad<sup>4</sup> –con niveles objetivo realistas que dependen en gran medida de las características del país, en particular de su grado de desarrollo– y a la calidad y eficacia de la gestión.

7. En resumen, la **finalidad de esta Comunicación** es proponer que la CE participe más activamente en el debate y diseño de la reforma de las empresas públicas en los países en desarrollo (prestando especial atención a los servicios públicos), con el fin de asegurarse de que se evalúen todas las opciones posibles antes de escoger una y de que la reforma se ejecute con transparencia, dentro de unos marcos secuenciales y normativos adecuados y con los mecanismos de seguimiento necesarios. Esta Comunicación viene a completar la relativa al desarrollo del sector privado en países terceros que se está elaborando de forma paralela.

## 2. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO DE LA PRESENTE COMUNICACIÓN

8. Durante las dos últimas décadas, las **deficiencias** de las empresas públicas y la consiguiente carga que han supuesto para el equilibrio fiscal, la eficacia de la economía y el acceso a los servicios básicos han sido elementos centrales en los programas de reforma estructural de todo el mundo<sup>5</sup>. Las principales respuestas a tales problemas, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, han sido la **liberalización del mercado** y la introducción de **modificaciones en los incentivos y el control**, a menudo mediante cambios de propiedad. Aunque en la práctica no es posible desligar por completo las repercusiones del cambio de propiedad de las de la introducción de competencia, la presente Comunicación aborda principalmente las primeras.

9. En lo relativo a las modificaciones en los incentivos y el control, las opciones van desde la comercialización hasta la **privatización** total o parcial, pasando por formas alternativas de gestión tales como las asociaciones entre los sectores público y privado. Los apartados 5-7 contienen información detallada al respecto. Durante las décadas de 1980 y 1990 se produjo un acusado aumento de la disgregación de las empresas públicas, prácticamente en todas las regiones del mundo. Es difícil aportar cifras precisas, pero según las estimaciones más conservadoras, el producto de estas ventas ascendió a 850.000 millones de USD entre 1990 y 1999. En los países en desarrollo, la cifra fue de 250.000 millones de USD, y se produjo un descenso del 15% en la participación relativa de las empresas públicas en el PIB<sup>6</sup> debido a la privatización y al lento índice de crecimiento del sector público.

---

<sup>3</sup> Entendidos en este documento en el sentido estricto de servicios de agua, electricidad, correos y telecomunicaciones e infraestructura de transportes.

<sup>4</sup> Términos empleados aquí en su sentido popular, y no según el significado técnico que han adquirido en el debate especializado sobre los servicios públicos de interés general {por ejemplo, COM(1996) 281/03, COM(2000) 580}.

<sup>5</sup> Privatisation in competitive sectors: the record to date. Sunita Kikeri y John Nellis.

<sup>6</sup> *Global Development Finance 2001*, Banco Mundial.

10. El creciente número de estudios sobre la reforma de las empresas públicas apunta a que es imposible afirmar que una opción u otra es «la mejor»<sup>7</sup>. El propósito de esta Comunicación no es, por consiguiente, sugerir una forma «preferible» de reforma de empresas públicas: privatización, reestructuración, asociación público-privada) u otra. Preconizar incondicionalmente la vía pública o la privada puede que no sea coherente con la posición de la UE expresada en el artículo 295 del Tratado CE sobre su mercado interior, que establece la **neutralidad** de la UE en lo relativo al régimen de propiedad de las empresas. En este contexto no se debe poner en entredicho la importancia del sector privado como «un motor de crecimiento y una fuente de empleo e ingresos» (COM(2000) 212 final: Política de desarrollo de la Comunidad Europea).

11. Esta Comunicación propone la mayor implicación de la CE en esta cuestión, para lo que existen razones de peso. En primer lugar, el impacto de la reforma de las empresas públicas en las economías de los países en desarrollo puede afectar a la consecución de los **Objetivos de Desarrollo** del Milenio, con los cuales la UE ha adquirido un firme compromiso. Este impacto podría ser positivo –menor déficit presupuestario, mayor crecimiento económico, mejora en el suministro de los servicios básicos y desarrollo de la capacidad de gestión– si la reforma es satisfactoria, o negativo –aumento del desempleo, deterioro del acceso a los servicios básicos, pérdida de conocimientos administrativos y de gestión y aumento de la corrupción– si se hace de manera inadecuada.

12. En segundo lugar, los Estados miembros tienen mucha experiencia en la reforma de las empresas públicas. En efecto, la UE tiene una experiencia única en combinar la liberalización económica con las «reglas del juego» normales, y un historial inigualado en la conciliación de unos mercados competitivos con el suministro de servicios de interés general<sup>8</sup>. Al recomendar a los países en desarrollo ejemplos basados en su propia experiencia, la UE demuestra no aplicar un **doblo rasero**.

13. En tercer lugar, la CE ya apoya muchos programas de reforma de las empresas públicas –ya sea mediante privatización u otras formas de cambio– o, con mayor frecuencia, indirectamente a través de **programas de ajuste** dirigidos por las instituciones de Bretton Woods.

14. Durante los últimos años se ha incrementado el diálogo con las instituciones de Bretton Woods sobre numerosas cuestiones. No obstante, si la UE quiere profundizar en los debates con estas instituciones y sobre el diseño de las reformas de las empresas públicas, deberá reforzar primero sus análisis y definir **directrices**. Por este motivo, la presente Comunicación repasa las razones que han conducido a la existencia de un fuerte sector público en los países en desarrollo y subraya el carácter político de algunas de las opciones clave implicadas; subraya las razones por las cuales resulta esencial reformar las empresas públicas, analiza los riesgos y las ventajas de los diferentes tipos de reforma y apunta lecciones sobre las mejores prácticas, dirigidas tanto a los gobiernos beneficiarios como a los donantes. Y, por último, hace algunas recomendaciones prácticas para mejorar la implicación de la CE en el proceso de reforma, en particular la necesidad de definir y supervisar los objetivos de la reforma y de examinar todas las opciones (incluida la privatización).

---

<sup>7</sup> Public versus Private Ownership: the current state of the debate., por Mary Shirley y Patrick Walsh.

<sup>8</sup> Por ejemplo, en transporte por ferrocarril, carretera y aire, en telecomunicaciones, servicios postales, radiodifusión pública, abastecimiento de agua, saneamiento, suministro de gas y electricidad, etc.

15. En aras de la claridad, el análisis tocará especialmente el caso de los servicios públicos, pero dada la diversidad de los sectores, llegará a unas conclusiones más amplias que las que se pueden aplicar de una forma más general (principalmente en los sectores financiero y competitivo). Por ejemplo, la liberalización de la agricultura y la reforma de las juntas de comercialización de cosechas se han excluido del análisis, no porque no sean importantes, sino porque tienen demasiadas características específicas. En cambio, los servicios públicos merecen especial atención debido a la estructura del mercado (la mayoría son monopolios naturales) y al significativo impacto que tiene el suministro de servicios básicos como el transporte, la electricidad y el agua en la competitividad de la economía y en la salud pública y, por tanto, en la reducción de la pobreza. Dentro de su propio mercado interior, la UE reconoce la noción de interés general del suministro universal de tales servicios y, en varios ámbitos, establece obligaciones concretas que debe cumplir cualquier proveedor, ya sea privado o público. Aunque las normas mínimas podrían ser muy diferentes en los países en desarrollo, muchos de los principios pueden ser valiosos como orientación de las políticas.

### 3. EL DESARROLLO DE GRANDES SECTORES PÚBLICOS

16. En muchos países en desarrollo, la aparición de un sector público fuerte se remonta al periodo colonial y a los primeros años de independencia. Durante la descolonización, los líderes políticos trataron de ejercer un mayor **control nacional** sobre la economía, especialmente sobre aquellas actividades en las que sus países dependían en mayor medida para conseguir divisas. Como resultado, durante las décadas de 1960 y 1970 se nacionalizaron muchas empresas extranjeras y se compraron empresas de sectores estratégicos como el petróleo y la minería, con el fin de influir en las políticas empresariales de producción, fijación de precios e inversión. La sustitución de las importaciones y la industrialización acelerada sirvieron a menudo para justificar la creación de empresas públicas en el sector manufacturero. Asimismo, se nacionalizaron bancos o se crearon bancos estatales para apoyar el rápido desarrollo dirigido por el Estado o hacer frente a desafíos que se consideraba que el sector privado ignoraba, tales como el crédito rural.

17. En las economías **desarrolladas**, en particular las europeas, la propiedad pública también experimentó un periodo de auge justo después de la segunda guerra mundial y otra vez en los años 1960 y 1970, cuando se la consideró un mecanismo de protección de los niveles de empleo (especialmente en Europa). Hace tan poco como en la década de 1980, en Francia se vivió una oleada de nacionalizaciones y en otros países se hicieron llamamientos para que el Estado se hiciera cargo de las industrias en dificultades. La propiedad pública también se consideró una solución a las deficiencias del mercado en sectores de monopolio natural. Al encomendar a las empresas públicas de estos sectores la tarea de maximizar el bienestar social más que los beneficios, se esperaba que fueran capaces de ajustar los precios, la calidad y la producción a niveles socialmente más eficaces.

18. En la década de **1970**, las críticas a este modelo de gestión económica estatal cobraron fuerza, en especial en los países desarrollados. En los países en desarrollo algunas empresas públicas funcionaban bien, pero muchas otras sufrían graves problemas y pesaban mucho sobre los presupuestos. La baja productividad de las inversiones en algunas empresas públicas era un grave problema para la economía. Otras carecían de recursos para las inversiones más básicas. El deficiente suministro de servicios básicos frenó la competitividad y perjudicó particularmente a los pobres. Las decisiones, esencialmente políticas, sobre el nivel de subvención de los servicios básicos se vieron dificultadas por los debates técnicos sobre la calidad de la gestión de las empresas públicas.

#### 4. LA NECESIDAD DE REFORMAR LAS EMPRESAS PÚBLICAS

19. En términos **financieros**, normalmente las empresas públicas de los países en desarrollo han funcionado muy mal. Muchas de ellas con pérdidas, lo que suponía enormes costes de oportunidad para la economía nacional y una pesada carga fiscal para el Estado materializada en subvenciones explícitas y en la asunción de pérdidas de explotación o de los costes de recapitalización derivados de la continua erosión de la estructura de capital de las empresas.

20. En términos no financieros, los resultados de las empresas públicas en los países en desarrollo también han sido desalentadores muy a menudo, con un **suministro de bienes y servicios** en general deficiente. El abastecimiento de agua y electricidad, concretamente, ha sido limitado y poco fiable, lo que ha reducido la competitividad del país y deteriorado la salud pública; además, muy pocas empresas públicas del sector manufacturero<sup>9</sup> pueden competir a escala internacional<sup>9</sup>.

21. Los principales factores que determinan los resultados de las empresas, ya sean públicas o privadas, se pueden resumir en dos: **incentivos** y **capacidad**. Entre los principales factores que influyen en los resultados de las empresas públicas se encuentran dos aspectos importantes de los incentivos: la interferencia política y la falta de objetivos claros (con frecuencia reflejados en la inexistencia de una verdadera exigencia presupuestaria). En cuanto a la capacidad, también se han dado dos limitaciones importantes que han obstaculizado su capacidad de suministro: las aptitudes (incluida la tecnología) y los fondos (tanto para inversiones como para capital circulante).

22. La **política** ha tenido un papel preponderante en la expansión del sector público en los países en desarrollo y se encuentra en la base de estos problemas de gestión. El nivel de injerencia política en la gestión de las empresas públicas ha sido muy elevado en ámbitos como la inversión, las licitaciones, la fijación de precios, los niveles de empleo y los nombramientos. Existen numerosos ejemplos de servicios públicos que no pueden subir las tarifas –principalmente por motivos políticos– para cubrir los costes marginales, sin una decisión política explícita sobre el nivel y la incidencia de tales subvenciones implícitas. Un problema adicional generalizado ha sido el exceso de personal, a menudo vinculado al nepotismo político.

23. **Las limitaciones de capacidad y financieras** también han contribuido significativamente a la debilidad de la gestión y tenido una influencia decisiva en los malos resultados de muchas empresas públicas. El impacto de todos estos problemas se ha visto además agravado por la ausencia de competencia, especialmente en los países menos desarrollados, en los que la reglamentación y el Estado de Derecho presentan numerosas deficiencias. La inexistencia de un marco normativo apropiado ha dificultado en estos países la movilización de los recursos financieros locales y extranjeros que podrían haberles permitido mantener un nivel de inversión adecuado.

---

<sup>9</sup> The politics of patronage in Africa, parastatals, privatization & private enterprise, por Roger Tangri.

24. Esto no significa que las empresas públicas estén necesariamente mal gestionadas. Ni tampoco son las únicas que tienen problemas: en la mayoría de los países en desarrollo, el sector privado no siempre ha sido inmune a la injerencia política (aunque los canales de influencia han sido más directos en el caso de las empresas públicas). Las empresas del sector privado también han sufrido una serie de deficiencias de gobernanza y gestión que han derivado en una pérdida progresiva y generalizada de competitividad. No obstante, los problemas de gestión del sector público en los países en desarrollo han monopolizado el debate. La reforma de las empresas públicas se convirtió en una cuestión prioritaria tras la crisis de la deuda de los años 1980. Pero hubo una tendencia a que la atención se centrará en los **medios** –normalmente cambios en la propiedad– más que en los **finés** –reducción de los déficit presupuestarios, aumento de la calidad y reducción de los costes de los productos, generación de empleo y crecimiento económico uniforme– y, con ello, las **cuestiones políticas claves**, tales como el nivel y la distribución de las subvenciones, se perdieron con demasiada frecuencia de vista en los debates «técnicos» sobre la estructura de propiedad de las empresas<sup>10</sup>.

## 5. OPCIONES DE REFORMA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS DENTRO DEL SECTOR PÚBLICO

25. Por lo general, las respuestas a estos problemas, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, se han buscado en la **liberalización del mercado** y en los **cambios de propiedad**. Puede resultar difícil separar los efectos de ambos factores, dado que los cambios en la propiedad con frecuencia van acompañados de una liberalización de los precios o la eliminación de los obstáculos a la entrada de competidores privados. Por otro lado, en algunos casos la privatización sin liberalización ha tenido resultados variables para las sociedades. Con todo, esta Comunicación se centrará principalmente en la cuestión de la reforma de las empresas públicas, y considerará los objetivos de la reforma y las opciones de que disponen los gobiernos para alcanzarlos.

26. Muchos gobiernos se decantaron por la opción de la **comercialización**, es decir, por someter la explotación de las empresas públicas a disciplinas de gestión basadas en el mercado a través de diversas formas contractuales, estrictas exigencias presupuestarias y, siempre que era posible, competencia, manteniendo la propiedad en manos del Estado. La finalidad era disfrutar de los beneficios de la propiedad privada sin merma del patrimonio público.

---

<sup>10</sup> Exploration of the Impact of Privatisation: Overview and Case Studies en Oxford Analytica.

## **Reforma del sector del agua en Burkina Faso: una experiencia de comercialización exitosa**

Durante la década de 1990, la empresa nacional de abastecimiento de agua (ONEA) fue sometida a una exhaustiva reestructuración técnica y de gestión que incluyó la separación de las redes rural y urbana de abastecimiento de agua. La finalidad era lograr que la compañía pública fuera comercialmente viable y extender el acceso al agua y saneamiento a las zonas de bajos ingresos a un precio asequible. El gobierno definió sus objetivos pormenorizadamente en una serie de documentos de política en los que se establecían objetivos de reforma delimitados en el tiempo. En 1999, cuando finalizó el proceso, ONEA había logrado alcanzar una recuperación de costes del 95% y abastecer de agua limpia al 80-85% de la población con independencia de su nivel de ingresos; unos resultados que superaban los de la mayor parte de los países africanos.

**La sostenibilidad del suministro del servicio** y la **asequibilidad** se garantizaron aplicando tarifas más altas a los grandes consumidores para establecer un mecanismo de subvención cruzada de las tarifas sociales para consumo de subsistencia, lo que permitió obtener unos ingresos por tarifas capaces de cubrir los costes de capital y explotación. Las mejoras en el **acceso** al agua se obtuvieron principalmente conectando los sistemas pequeños existentes a la red e instalando quioscos comerciales en emplazamientos informales. De este modo se logró un servicio mínimo asequible para toda la población y se puso fin al problema de los vendedores callejeros. La **calidad** se mejoró mediante programas de inversión pública y subvenciones para instalaciones de saneamiento.

Las presiones a favor de la privatización fueron considerables, pero el firme **compromiso político** del gobierno de Burkina Faso y el apoyo de algunos Estados miembros de la UE, así como la asistencia técnica y financiera suministrada por toda la comunidad de donantes, convirtieron esta reforma dentro del sector público en todo un éxito.

27. Entre las opciones de reforma de la gestión **dentro del sector público** existentes figuran también la liberalización de los precios, la eliminación de los obstáculos a la entrada de competidores privados, la introducción de contratos de resultados y la concesión de más autonomía a los directivos de las empresas públicas para fijar los precios, contratar y despedir personal y decidir sobre las inversiones. Los estudios de mercado sobre funciones específicas para garantizar la rentabilidad de las inversiones mediante la comparación con opciones del sector privado también se han utilizado para mejorar la eficacia interna, aunque la capacidad de la administración de gestionar estos mecanismos se ha convertido, en muchos casos, en una importante limitación.

28. Por otra parte se suele decir que las empresas públicas siguen siendo vulnerables a la injerencia política en su toma de decisiones y adolecen de poca disciplina financiera (en parte debido a los préstamos estatales o están influenciados políticamente)<sup>11</sup>. Esta interferencia se sufre también en el personal. Muchos nombramientos de altos directivos se hacen por conexiones políticas. En ocasiones, la reforma de las empresas públicas dentro del sector público hizo poco por reducir la carga sobre las finanzas públicas, en un contexto de declive de la asistencia internacional. En estos casos, la **privatización** de las empresas públicas habría despolitizado las decisiones económicas, puesto fin a la mala gestión y la corrupción (consideradas endémicas en las empresas públicas) y propiciado mejoras de productividad, de los resultados presupuestarios, del suministro de los servicios y de la rentabilidad. De hecho, los donantes bilaterales y multilaterales han animado a los gobiernos de las economías en desarrollo a embarcarse en la privatización por muchos motivos, si bien sin evaluar los objetivos implicados.

---

<sup>11</sup> Roger Tangri *op cit.*

29. Más recientemente, la peculiar estructura de mercado de los servicios públicos (por ejemplo, los monopolios naturales o los elevados costes irre recuperables) ha propiciado a otra variante de reforma: **la asociación entre los sectores público y privado**, que consiste en transferir el control sobre la explotación a proveedores privados mientras se mantiene la propiedad (mayoría) en manos públicas. Los contratos pueden variar enormemente en términos de duración y obligaciones de ambas partes y normalmente tratan de introducir competencia, no dentro del mercado, sino a favor del mercado. En el apartado 7 se ofrece una descripción más detallada de estas asociaciones, así como un análisis de las diversas cuestiones que suscitan las peculiaridades de los servicios públicos (apartado 8). No obstante, aún es pronto para evaluar la eficacia de estos nuevos instrumentos que, en la mayoría de los casos, aún están evolucionando.

30. Por último, los malos resultados financieros, de explotación y de seguridad que han obtenido recientemente algunas empresas privatizadas (particularmente en el sector de los servicios públicos) en los países en desarrollo se han traducido en experimentos con otras formas de propiedad, tales como la **mutualización**. En este caso, los activos se ceden a una sociedad sin ánimo de lucro constituida con emisiones de bonos en lugar de acciones y los beneficios se reinvierten en la sociedad. Normalmente, el control de la empresa está en manos de interesados relevantes; entre ellos suelen figurar los usuarios de los servicios, la comunidad local, la administración central, los trabajadores de la empresa y el sector privado comercial. Las ventajas son, en primer lugar, que la empresa se explota comercialmente pero no es propiedad de accionistas privados y, en segundo lugar, que puede perseguir fines de interés público. Aún no está claro si semejante enfoque se podrá aplicar en las economías en desarrollo, pues depende en gran medida de que las infraestructuras jurídicas, administrativas y financieras sean adecuadas, así como de que los consumidores sean capaces de pagar y de que haya suficientes incentivos para garantizar una gestión eficaz y salvaguardas contra la captura. Habida cuenta de su limitada trayectoria, este modelo no se abordará con mayor detalle en la presente Comunicación. No obstante, merece más atención de la que ha recibido hasta ahora.

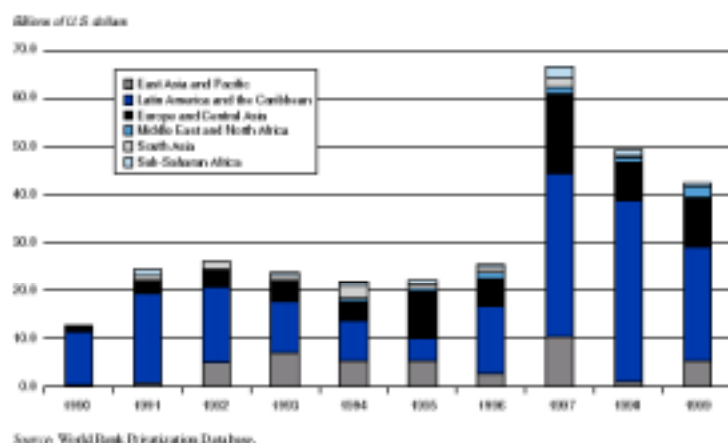
## 6. PRIVATIZACIÓN: ÉXITOS Y FRACASOS

31. Aunque no se dispone de datos exactos, la evidencia empírica indica que **el número** de privatizaciones en los países en desarrollo **va en aumento**. Los ingresos aumentaron particularmente en los años 1990, de tal modo que en 1999 fueron cuatro veces superiores a los de 1990, con un pico aún mayor (seis veces) en 1997.

Figura 1: Los ingresos por privatización de los países en desarrollo 1990-2001

Billions of US dollars	Miles de millones de USD
East Asia and Pacific	Asia Oriental y Pacífico
Latin America and the Caribbean	América Latina y Caribe
Europe and Central Asia	Europa y Asia Central
Middle East and North Africa	Oriente Medio y Norte de África
South Asia	Asia Meridional

Sub-Saharan Africa	África subsahariana
Source: World Bank Privatization Database	Fuente: Base de datos sobre privatizaciones, Banco Mundial



32. En los últimos años se han realizado numerosos estudios e informes sobre los resultados de la privatización. De la abundante **literatura** disponible sobre esta cuestión surge un mensaje variopinto.

33. En los sectores comerciales, la evidencia empírica confirma una significativa mejora de la eficacia gracias a la ejecución conjunta de medidas de privatización y de liberalización del mercado<sup>12</sup>. Existe consenso sobre el hecho de que la rentabilidad, la productividad y los resultados de las empresas mejoran sustancialmente tras las reformas. En ocasiones se hacen nuevas inversiones de capital para actualizar los equipos<sup>13</sup>. Tal mejora es particularmente evidente en el caso de los países con niveles de ingresos medios y altos; en cambio, los países con niveles bajos de ingresos muestran resultados más variados. La privatización y la liberalización en el África subsahariana y las economías en transición, por ejemplo, no siempre han alcanzado los resultados previstos en términos de eficacia. En estos casos, las ineficaces administraciones públicas, los frágiles ordenamientos jurídicos, las deficientes capacidades normativas y los poco desarrollados mercados financieros parecen ser la causa del escaso éxito obtenido.

<sup>12</sup> Birdsall, N. y Nellis, J. (2002). *Winners and Losers: Assessing the distributional impact of privatisation*. WP n.6 Center for Global Development; Kikeri S. and Nellis J. (2002) *op cit*.

<sup>13</sup> La disgregación de las fábricas polacas de cemento a mediados de la década de 1990, que se acompañó de la obligación contractual de los nuevos propietarios de invertir en su desarrollo, es un buen ejemplo.

### Ejemplos de privatizaciones con impacto positivo<sup>14</sup>

La privatización puede tener un impacto positivo en los resultados financieros de las empresas. En Kenia, los beneficios de la privatización en 1992 de la Housing Finance Company aumentaron más del 100% de 1992 a 1993. La privatización también ha permitido a algunas empresas diversificar programas de producción y mejorar y rehabilitar sus instalaciones. Shell International informó que la privatización en Uganda le permitió contratar en el exterior actividades no básicas, como servicios de comedor de empresa y de jardinería. La inversión superó con creces lo requerido en el acuerdo de privatización de invertir 10 millones de USD en tres años: sólo en dos años invirtió 13 millones de USD en estaciones de servicio nuevas y remozadas.

Los cambios de gestión y las nuevas inversiones consecuentes a la privatización han mejorado los resultados. En Ghana, la adquisición del interés mayoritario por Lever International en Unilever Ghana Limited (su participación pasó del 45% al 70%) produjo cambios significativos en la empresa: ofreció al inversor la flexibilidad que necesitaba en cuestiones de dirección estratégica, inversión de capital, fusiones y compras. La inversión de capital efectuada ha permitido a la compañía reducir los costes unitarios e informar de un aumento de producción del 50% sin incremento del consumo energético.

34. La reforma del sector financiero merece mayor atención, dado que la creación de un sistema **bancario** competitivo y con una orientación comercial no es sólo importante en sí misma, sino que además puede mejorar los resultados de la reforma de las empresas públicas en todos los sectores. Las segregaciones de bancos ya han generado sustanciales ahorros (por ejemplo en Argentina) y, en las economías en transición como las de Estonia, Hungría y Polonia, la privatización ha dado mejores resultados gracias a la reestructuración bancaria llevada a cabo en las primeras fases de la transición. Los bancos de propiedad estatal tienden a limitar la actividad bursátil, suelen tener una relación de costes administrativos a ingresos elevada y, sobre todo, concentran su cartera de préstamos en otras empresas públicas que, gracias a ello, disfrutaban de unas exigencias presupuestarias bastante «blandas». Sin embargo, la privatización bancaria en Chile (años 1970), México (años 1990) y Asia Sudoriental (finales de la década de 1990) se vio acompañada de graves crisis financieras debido a la debilidad de los marcos normativos y a la inexistencia de procedimientos de supervisión y aplicación.

35. Los **resultados** de la privatización han diferido mucho de un país a otro y de un sector a otro, y en tanto que función del proceso de venta, pero hay pruebas que revelan que mejoró más la eficacia que la equidad. Muchas empresas públicas tenían una plantilla excesiva y los despidos repercutieron significativamente en la distribución de la renta. Cuando se ejecutaron programas de despidos, resultaron caros; sin embargo, cuando no fue así, las pérdidas de empleos llevaron a muchos ex empleados a la pobreza. No existe ninguna evidencia clara de que el crecimiento económico general mejorara, y los estudios más recientes indican que la deficiente regulación y la ausencia de reformas institucionales completas pueden ser las razones que han socavado el positivo impacto de la privatización en el crecimiento<sup>15</sup>. Los ingresos de la privatización y el fin de las subvenciones a las empresas con fuertes pérdidas contribuyeron significativamente a reducir los déficit públicos en los países en desarrollo. Con todo, aún existen posibilidades de mejora, puesto que los ingresos a menudo han sido muy inferiores a los previstos por diversos motivos, entre los que cabe destacar los retrasos en los pagos, la falta de transparencia y la limitada capacidad de la administración para supervisar y hacer cumplir los contratos.

<sup>14</sup> From Privatisation in Africa, por Oliver Campbell White y Anita Bhatia

<sup>15</sup> Sachs J. (2000). *The gains of privatisation in transition economies: is change of ownership enough?*. CAER Discussion Paper 63, Harvard.

### **Zambia Consolidated Copper Mines (ZCCM): la triste historia de un proceso de reforma fallido**

ZCCM, que contaba con sus propias granjas, escuelas y hospitales, era **más que una empresa** y representaba más del 10% del PIB de Zambia, además del 90% de sus exportaciones totales y el 70% de sus ingresos en divisas. Tras la nacionalización en 1972, la falta de mantenimiento y reinversiones de capital, así como la mala gestión generalizada, redujeron la producción de cobre de ZCCM de tal modo que, del pico de 720.000 t de 1969 se pasó a unas 286.000 t en 1999. En el momento de la privatización, la empresa perdía entre 1 y 1,5 millones de USD al día (el 9% del PIB en 2000) y su endeudamiento total ascendía a mil millones de USD.

La ley de privatización confió a la agencia de privatización de Zambia la responsabilidad sobre todas las segregaciones, tarea que ha realizado con total transparencia y honradez. En cambio, la privatización de ZCCM fue llevada a cabo de manera **opaca** por un comité negociador especial nombrado por el presidente, entre constantes acusaciones de corrupción generalizada y desincorporación de activos. Se rechazaron ofertas atractivas y el proceso permaneció estancado varios años, mientras la crisis financiera del sudeste asiático provocaba una acusada caída de los precios del cobre. Los posibles compradores perdieron interés o trataron de renegociar sus acuerdos.

Finalmente, en el año 2000, tras la decisión del Banco Mundial de retener un crédito de 530 millones de USD hasta que se hiciera efectiva la venta de ZCCM, el proceso de disgregación se completó. Muchos analistas señalaron que el acuerdo **resultó muy desfavorable en comparación** con la oferta de 1997 del consorcio Kafue, especialmente habida cuenta de los incentivos ofrecidos a Anglo, tales como un recorte en el impuesto sobre sociedades, una exención de 20 años en el impuesto sobre beneficios y una tarifa eléctrica reducida. Pese a este más bien generoso trato, en 2002 Anglo decidió poner fin a sus operaciones en Zambia, después de gastar más de 350 millones de USD, dejando al gobierno la desalentadora tarea de buscar otro operador.

36. La crítica más frecuente a los procesos de privatización es su **falta de transparencia**. Los activos públicos se transfieren a manos privadas de acuerdo con métodos no competitivos, lo que da alas al sistema de nepotismo político y despierta sospechas de corrupción. La falta de transparencia, y la corrupción subsiguiente, suelen además reducir los ingresos de la privatización. Un buen ejemplo de ello es el programa ruso de privatización «préstamos por acciones»<sup>16</sup>, que se ejecutó entre 1995 y 1997. La privatización de las minas de cobre en Zambia es un ejemplo más de cómo la falta de transparencia y las tendencias del mercado adversas pueden provocar graves recortes en los ingresos de la disgregación (véase el cuadro anterior).

37. Los ingresos obtenidos de las ventas también pueden reducirse debido a la **inexistencia de una verdadera competencia** en las licitaciones o a la falta de capacidad negociadora de la administración. En sectores importantes como las industrias de red, el nivel de inversión y experiencia técnica que debe aportar el proveedor privado limitan el número de empresas que pueden participar en la licitación. Los acuerdos de cártel (aplicación de prácticas concertadas) se convierten en una posibilidad muy real. Las empresas locales participan muy poco en estas reformas de las empresas públicas. Además, las limitadas capacidades impiden a las administraciones públicas llevar a cabo evaluaciones de precios complejas de las empresas públicas y gestionar adecuadamente las fases de selección y negociación. Como resultado, los precios suelen ser inadecuados y las condiciones de la venta, desfavorables.

---

<sup>16</sup> Sachs J. (2000). *The gains of privatisation in transition economies: is change of ownership enough?* CAER Discussion Paper 63, Harvard.

### **SENELEC: dos intentos de privatización infructuosos**

En dos ocasiones se ha intentado privatizar SENELEC, la compañía eléctrica de Senegal, sin éxito.

La primera vez, en marzo de 1999, un consorcio adquirió el 34% de las acciones de SENELEC asumiendo obligaciones contractuales que incluían niveles de servicio e inversión. Sin embargo, 18 meses después del traspaso de las operaciones, el gobierno senegalés decidió poner fin al contrato, haciéndose tal hecho efectivo en enero de 2001 mediante un acuerdo por el cual el gobierno recompraba todas las acciones al consorcio. El gobierno deseaba un programa de inversiones mayor y acusó al consorcio de incumplir sus obligaciones inversoras; por su parte, el consorcio consideraba que SENELEC estaba en peores condiciones de lo que se había dicho inicialmente.

Debido a las presiones de las instituciones de Bretton Woods, en julio de 2001 se inició un segundo proceso de privatización. En esta ocasión se decidió asignar el 51% de las acciones a un «socio estratégico» mediante un proceso de compra de las acciones existentes sumado una ampliación de capital, con el fin de dotar los fondos necesarios para invertir y aumentar la capacidad de la eléctrica de obtener financiación mediante endeudamiento. Además, se definió con mayor claridad la obligación de invertir. Este proceso también resultó infructuoso: se recibieron dos ofertas, pero ninguno de los licitadores llegó a un acuerdo. En la actualidad, el gobierno está estudiando nuevamente las opciones de privatización.

38. En ausencia de un **marco normativo** adecuado, la privatización también puede fracasar. Esto es particularmente importante en los sectores en que es prácticamente imposible introducir competencia, pues del riesgo de que se cree un monopolio público se pasa al riesgo de que se cree uno privado, lo que sin duda tendría graves consecuencias para el bienestar social. En los países en desarrollo, la inexistencia de normativa adecuada suele estar ligada a la presión de vender las empresas públicas con la mayor rapidez posible –con el fin de liberar recursos que permitan reducir el déficit presupuestario o cumplir las condiciones de los donantes– así como a la falta de los recursos técnicos y financieros que precisa. También puede guardar relación con el hecho de que la disgregación de un monopolio no regulado es mucho más rentable. Como resultado, la aplicación de normativa a posteriori para garantizar la competencia o controlar las situaciones de monopolio resulta tremendamente complicada.

39. Por último, muchos procesos de privatización se han llevado a cabo con mecanismos de **supervisión inadecuados** durante y después de la transferencia de las empresas públicas a manos privadas. La elaboración de contratos precisos, acompañados de mecanismos de aplicación y supervisión adecuados, es crucial para definir soluciones, supervisar e informar sobre el correcto funcionamiento de las propias empresas, así como para garantizar que los nuevos propietarios privados hacen honor a sus compromisos y que el Estado cumple sus obligaciones respecto de las comunidades locales y cualesquiera trabajadores despedidos.

## **7. ASOCIACIONES ENTRE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO: UNA ALTERNATIVA A LA SIMPLE VENTA DE ACTIVOS PÚBLICOS**

40. Las dificultades dadas en los procesos de privatización en los países en desarrollo han reducido a menudo el ritmo de programas completos y llevado a la comunidad de donantes a considerar opciones **alternativas** a la disgregación definitiva en su apoyo a las reformas del sector público. Una de estas opciones ha consistido en la creación de asociaciones entre los sectores público y privado, que ha permitido introducir recursos y experiencia privados en las empresas públicas.

<b>Tipo de contrato</b>	<b>Duración</b>	<b>Lo que suele recibir el contratista</b>	<b>Tipo de prestación del contratista</b>	<b>Ejemplos</b>
<b>Contrato de servicios</b>	Corta duración (1–3 años)	Honorarios abonados por la administración a cambio de la prestación del servicio	Un servicio definitivo, a menudo técnico	Cobro de facturas; mantenimiento y reparación de instalaciones
<b>Contrato de gestión</b>	Duración media (3–8 años)	Honorarios abonados por la administración a cambio de la prestación del servicio más un incentivo basado en los resultados	Gestión de la explotación de un servicio público	Gestión de la red regional de abastecimiento de agua
<b>Arrendamiento</b>	Larga duración (8–15 años)	Todos los ingresos, tasas o tarifas abonados por el consumidor por la prestación del servicio; el proveedor del servicio abona a la administración una renta por la instalación	Gestión, explotación, reparación y mantenimiento (y a veces inversión) de un servicio municipal con arreglo a normas y resultados especificados	Instalaciones de abastecimiento de agua o electricidad existentes
<b>Construcción-operación-transferencia</b>	Larga duración (15–25 años)	La administración suele pagar al prestador del servicio sobre una base unitaria	Construcción y explotación, con arreglo a normas y resultados especificados, de las instalaciones necesarias para prestar el servicio	Construcción y mantenimiento de centros escolares regionales, prisiones u hospitales
<b>Concesión</b>	Larga duración (15–30 años)	Todos los ingresos procedentes de los pagos de los consumidores por el servicio; el proveedor del servicio abona a la administración derechos de concesión y puede asumir la deuda existente	Gestión, explotación, reparación, mantenimiento e inversiones en infraestructura de servicio público con arreglo a normas y resultados especificados	Nuevas instalaciones de aeropuertos o puertos marítimos; carretera de peaje o puente

41. Las asociaciones entre los sectores público y privado consisten básicamente en un **contrato** entre un inversor privado y el Estado para la prestación de un servicio. Existen diferentes tipos de contrato, algunos de los cuales se describen en la tabla anterior<sup>17</sup>. A cambio de la prestación del servicio, el promotor privado recibe honorarios, derechos o ingresos, según el tipo de acuerdo.

<sup>17</sup> Fuente: Banco Africano de Desarrollo, 2002.

42. Conviene señalar que todas estas modalidades pueden estar orientadas hacia toda una serie de **objetivos**. La selección de éstos es política, aunque por supuesto dentro de un rango condicionado por, entre otras cosas, la disponibilidad de recursos. Por consiguiente, se puede dar énfasis al acceso, la asequibilidad o la calidad del servicio, o bien a un ingreso fiscal máximo, a la protección del empleo o a cualquier otra prioridad política. Lo importante es que los objetivos se especifiquen claramente en el contrato, y que se supervise su cumplimiento. Idealmente, el nivel de subvención debería ser transparente para que las opciones políticas vinculadas a las diferentes subvenciones –la cuestión crucial de quién obtiene cuánta subvención– se puedan abordar de manera explícita.

43. Las **inversiones** en proyectos de infraestructura con participación privada comenzaron casi desde cero a principios de los años 1990, alcanzaron un máximo de 123.300 millones de USD en 1997, declinaron en 1998 y 1999 a causa de las crisis en los mercados emergentes y recobraron fuerza en 2000 (véase la figura 2).Figura 2

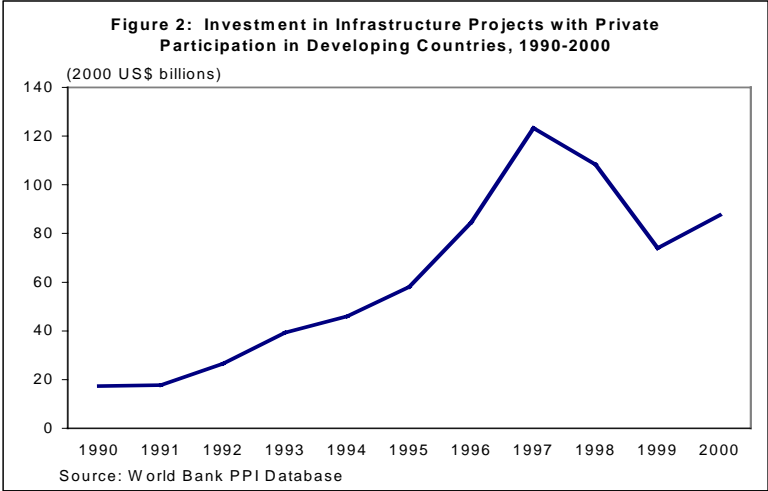


Figure 2: Investment in Infrastructure Projects with Private Participation in Developing Countries, 1990-2000	Figura 2: Inversiones en proyectos de infraestructura con participación privada en los países en desarrollo, 1990-2000
Source: World Bank PPI Database	Fuente: Base de datos PPI, Banco Mundial

44. En el año 2000, unos 154 países en desarrollo habían celebrado contratos de este tipo para desarrollar su infraestructura. Según las estimaciones, entre 1990 y 1998 las asociaciones entre los sectores público y privado representaron un valor total de unos 496.000 millones de USD, repartidos del siguiente modo: 14.000 millones en África, 237.000 millones en América Latina y el Caribe, 147.000 millones en Asia Oriental y el Pacífico, y 38.000 millones en Asia Meridional.

45. Por sectores, las telecomunicaciones se situaron a la cabeza de las inversiones, con unos 292.000 millones de USD entre 1990 y 2000. La electricidad se llevó 197.000 millones de USD; los transportes, 125.000 millones; el agua y saneamiento, 37.000 millones, y los servicios de transmisión y distribución de gas natural, 33.000 millones.

46. Las asociaciones entre los sectores público y privado cada vez son más **criticadas** políticamente, en parte debido a la pérdida de control nacional derivada del hecho de que los servicios esenciales estén en manos de multinacionales extranjeras, y en parte por la pérdida de empleos que suele llevar asociada la reforma. El proceso de contratación ha sido objeto de las mismas críticas que la privatización, esto es, falta de transparencia y riesgo de corrupción.

47. El desarrollo del **sector empresarial privado local** es un importante objetivo de cooperación, en especial para el crecimiento económico. El sector privado también puede tener un importante papel que desempeñar en el suministro de servicios públicos, dependiendo de los acuerdos nacionales concretos y a instancias del Estado. No obstante, las deficiencias del mercado indican que la acción pública aún tiene una importante labor que desarrollar en estos ámbitos. Los servicios públicos quizás sean, como ya se ha indicado anteriormente, el marco más común de asociación entre los sectores público y privado. Presentan determinadas características especiales<sup>18</sup>, cualquiera que sea la forma de propiedad en que operen y, por consiguiente, merecen un análisis más concienzudo.

## 8. SERVICIOS PÚBLICOS

48. Los servicios públicos forman un **subconjunto** dentro de la categoría más amplia de servicios de interés económico general. Esta Comunicación analiza el subconjunto más significativo desde el punto de vista del desarrollo, que incluye siempre los servicios de agua y saneamiento, la infraestructura de transporte básica y, en general, la electricidad y los servicios postales. Las telecomunicaciones también entran en esta categoría en casi todos los países en desarrollo, así como, en la mayoría de los casos, algunos servicios de transporte público. Sin embargo, las aspiraciones al suministro universal que se tienen en la UE suelen ser inalcanzables en el corto a medio plazo para muchos países en desarrollo.

49. La Unión Europea mantiene una **postura neutral** sobre la propiedad de los servicios públicos y reconoce que la provisión general de servicios básicos por estas empresas debería llevar aparejado el concepto de interés general. El concepto de servicio universal se refieren a un conjunto de exigencias de interés general que garantizan el acceso de toda la población a determinados servicios esenciales de alta calidad a un precio asequible, en aquellos sectores en los que dichos servicios se prestan a través de una red<sup>19</sup>. En los países en desarrollo es particularmente importante resolver cuestiones tales como el **acceso**, la **asequibilidad** y la **calidad**, dado el extremadamente reducido alcance de las redes existentes, el escaso potencial y la inmadurez de los mercados en algunos ámbitos (por ejemplo, el rural) y sectores (como el saneamiento), y la mala calidad del servicio, en especial en las zonas con bajo nivel de ingresos. Por tanto, se espera que la reforma tenga un impacto significativo en la reducción de la pobreza.

---

<sup>18</sup> Fundamentalmente la escala de su impacto presupuestario, su estructura de mercado –a menudo un monopolio natural– y sus repercusiones directas sobre la pobreza. Además constituyen una parte importante de las empresas públicas que han sobrevivido a las rondas de reforma anteriores.

<sup>19</sup> *Los servicios de interés general en Europa*. Comunicación de la Comisión, DO C 281 de 26.9.1996, p. 3.

50. La expresión «necesidades básicas» ha recibido distintas interpretaciones en la literatura sobre desarrollo y algunas más en el debate sobre los servicios de interés general dentro de la UE. Del mismo modo, el término «acceso» se ha utilizado en la literatura sobre desarrollo para hacer referencia toda una serie de cuestiones que están diferenciadas en el debate sobre los servicios públicos (acceso, cobertura, etc.), y el de «calidad» incluye cuestiones como la ausencia o interrupción del servicio, además de la utilización técnica que se hace de este término en el debate sobre los servicios públicos.

### **Servicios de interés económico general en la UE**

Los servicios de interés económico general son un elemento clave del modelo europeo de sociedad, y el nuevo artículo 16 del Tratado CE confirma el lugar que ocupan entre los valores comunes de la Unión. Las autoridades públicas consideran necesario el suministro de tales servicios (agua y electricidad, correos, etc.) a la población.

Los Estados tienen plena libertad para decidir si suministrarlos directamente o a través de un operador privado.

Cuando las fuerzas del mercado no basten por sí solas para prestar los servicios de forma satisfactoria, las autoridades públicas podrán establecer determinadas obligaciones de servicio, relacionadas principalmente con el acceso, la asequibilidad y la calidad. En caso necesario, tales obligaciones podrán llevar a conceder derechos exclusivos a los operadores privados o públicos, así como a abonarles **pagos compensatorios** por los déficits en que incurran durante la prestación de tales servicios (con un tope para no introducir distorsiones en el comercio y la competencia).

El eje de esta política es el interés de los ciudadanos europeos, que han llegado a esperar servicios de alta calidad a precios asequibles.

51. Algunas voces han expresado su preocupación de que las reformas de los servicios públicos estatales puedan incrementar las tarifas y cuotas de conexión, deteriorando aún más las condiciones de los hogares con bajo nivel de ingresos. Sean o no ciertas tales preocupaciones, es importante reconocer que, en la mayoría de los casos, los servicios públicos estatales **no** han dado un **servicio adecuado** a los hogares con **bajo nivel de ingresos** de los países en desarrollo. En muchos casos, la inmensa mayoría de la población pobre no dispone de acceso a los servicios subvencionados o con precios controlados existentes, sino que tiene que pagar precios mucho más altos (a menudo muy superiores incluso a los precios no subvencionados que se aplican a los clientes existentes) por un suministro «informal» de dudosa calidad. La fijación de precios que no garantizan la recuperación de los costes y las actitudes indulgentes hacia quienes incurren en impago también han socavado con mucha frecuencia la capacidad de los servicios público de expandir sus redes y mantener una calidad de servicio aceptable. En el sector del agua y saneamiento, las repercusiones que tales situaciones han tenido en la incidencia de las enfermedades que se transmiten por el agua están muy documentadas<sup>20</sup>, y los incendios eléctricos provocados por las conexiones ilegales son comunes en los hogares de rentas bajas de los países en desarrollo.

52. Hasta el momento, las asociaciones entre los sectores público y privado en el ámbito de los servicios públicos han contribuido a reducir la carga **financiera** de las empresas públicas deficitarias y han generado recursos para el Estado. Se estima que, entre 1990 y 1998, estas asociaciones realizaron inversiones por valor de casi 500.000 millones de USD.

---

<sup>20</sup> Véase, por ejemplo, el caso de Ghana en Vaz L. y Jha P. (2001). *Note on the Health Impact of Water and Sanitation Services*. CMH Working Paper Series n. WG5:23. Organización Mundial de la Salud.

53. En las empresas públicas privatizadas, los resultados en cuanto al **acceso** a los servicios de agua y electricidad han sido desiguales. Así, la privatización de las eléctricas en Chile y Guatemala, y la de las compañías de abastecimiento de agua en Costa de Marfil, Bolivia (La Paz) y Filipinas (Manila), dio buenos resultados. En cambio, la privatización del sector del agua en Guinea, Argentina (Buenos Aires) y Bolivia (Cochabamba) no produjo un aumento significativo de las conexiones, principalmente debido a las excesivamente elevadas cuotas de conexión. Las mejoras en el acceso son particularmente evidentes en el sector de las telecomunicaciones, con elevados índices de expansión del servicio en algunos países africanos y latinoamericanos, por ejemplo. En este caso, la introducción de competencia, propiciada por la tecnología móvil, parece haber sido un factor decisivo. Con todo, en líneas generales las diferencias en el acceso entre las zonas urbanas y las rurales y suburbanas siguen siendo reseñables en todos los sectores.

#### **Asociaciones público-privadas en el sector del agua de Bolivia: historia de dos ciudades**

En 1997, el gobierno boliviano puso en marcha un procedimiento destinado a adjudicar al sector privado, mediante una concesión de 30 años de duración, el suministro de los servicios de agua y saneamiento de las ciudades de La Paz y El Alto. Las ofertas presentadas se valoraron en función del número de nuevas conexiones ofrecidas a una tarifa preestablecida: el adjudicatario final se comprometía a garantizar un acceso al agua del 100% y un acceso al saneamiento del 90%. El apoyo suplementario recibido en forma de microfinanciación y trabajo de las comunidades, sumado a unas sustanciosas subvenciones cruzadas que permitieron fijar las tarifas en torno a la mitad del coste del suministro, ayudó a lograr los niveles indicados.

En cambio, en Cochabamba la compañía de abastecimiento de agua se privatizó sin competencia. Los nuevos propietarios decidieron suministrar el agua sin atenerse a los planes elaborados por el servicio público. Triplicaron las tarifas, pero no hicieron nada por mejorar la calidad ni extender el acceso a los hogares de rentas bajas. Como resultado de las protestas de los consumidores, se volvió a nacionalizar la empresa y se traspasaron los activos a la administración local para su gestión.

54. La **asequibilidad** de los servicios es, en última instancia, una decisión política, dado que un gobierno puede decidir qué nivel de subvención desea conceder, a la vista de otros compromisos relacionados con los recursos. Es cierto que las tarifas suelen aumentar tras la reforma, puesto que antes de ésta los precios se mantenían por debajo de los niveles de recuperación de costes. Es lo que ocurrió, por ejemplo, en Perú, Argentina, Bolivia y Guinea. No obstante, las reducciones de costes derivadas del aumento de la eficacia también pueden llevar aparejado un descenso de las tarifas al consumidor, como ocurrió en el sector del agua de Costa de Marfil, en el de la electricidad de Chile o en el de las telecomunicaciones del Reino Unido. Aquellos sectores en los que ha sido posible introducir cierta competencia, como los de producción de energía eléctrica y telecomunicaciones, son los que mejores resultados han dado en términos de asequibilidad.

55. La **calidad** del servicio suele mejorar después de la reforma, según ha revelado una muestra representativa de servicios públicos y países. Superar los extremadamente bajos niveles de calidad que ofrecen numerosas empresas públicas constituye un beneficio significativo, en especial en los sectores en los que está en juego la salud pública. Sin embargo, la necesidad de mejorar la calidad sigue siendo un desafío tras la reforma. En los mercados plenamente competitivos puede no ser necesario regular la calidad del servicio, pero en los sectores dominados por un monopolio natural se ha demostrado que los proveedores tienden a establecer una relación calidad/precio bastante mediocre (sobre todo en los sectores con una elasticidad de precios reducida, como los del agua y la electricidad).

**El sector de las telecomunicaciones en Marruecos: una lucrativa asociación entre los sectores público y privado en forma de concesión**

En 1999, por ejemplo, Marruecos adjudicó el servicio de telefonía móvil mediante una concesión de 15 años valorada en 1.100 millones de USD a Medi Telecom, un consorcio integrado por la española Telefónica, Portugal Telecom y diversos inversores marroquíes. El gobierno destinó los ingresos obtenidos, que representaban la mitad de la entrada anual total de capital, a pagar en torno al 6% de las deudas del país, así como a realizar nuevas inversiones en el sector público. (Fuente: Banco Africano de Desarrollo). Este ejemplo muestra los excelentes efectos que puede tener la inversión extranjera directa, no sólo en la mejora de la calidad de los servicios y los resultados económicos de los países en desarrollo, sino también en la movilización de recursos financieros regionales y locales.

56. La magnitud y la incidencia de dichos efectos depende de **tres factores fundamentales**: la competencia, el marco normativo y los mecanismos de seguimiento y cumplimiento.

57. La introducción de **competencia** tiene repercusiones positivas en los precios, la expansión del servicio y la calidad (tal y como demuestra la reforma del sector de las telecomunicaciones en varios países) y, como resultado, en el consumidor. Con todo, es preciso tener en cuenta que las limitaciones tecnológicas representan un obstáculo a la competencia en la mayoría de los sectores de infraestructura, sobre todo los de distribución de electricidad y abastecimiento de agua y evacuación de aguas residuales.

58. Es esencial disponer de un **marco normativo sólido**. En efecto, cuando la competencia no es una opción viable, la reglamentación actúa como sustituto del mercado, asumiendo algunas de las funciones que tendría un competidor y frenando el poder monopolístico del proveedor. Evidentemente, no existe una única aproximación posible a la regulación de los servicios públicos, y los resultados de su definición dependen del marco elegido.

59. Por cuanto hace a los sectores del agua y la electricidad, ha quedado demostrado que la población más desfavorecida a menudo resulta perjudicada, salvo que los acuerdos de reforma se hayan diseñado cuidadosamente. En cambio, si el acuerdo contempla condiciones encaminadas a reducir la pobreza, puede tener **efectos muy positivos** en la prestación del servicio. En el caso del abastecimiento de agua en Bolivia (La Paz), la expansión del servicio se logró por medio de objetivos de conexión especificados en el acuerdo con un inversor privado. Tanto en Guatemala como en Bolivia, los ingresos netos de la venta de las eléctricas se invirtieron en ampliar la red. En Chile, gracias a los programas de subvención específicos, el gobierno pudo mitigar el impacto del aumento de las tarifas y hacer más atractivos a los ojos del proveedor los clientes con bajo nivel de ingresos. Donde se especificaron tales condiciones, los beneficios de la reforma para el erario público a menudo fueron menores debido a los costes de ejecución o a los menores precios ofrecidos por la nueva dirección. Por todo ello, resulta difícil no tener que elegir entre aumentar los ingresos del sector público y proteger a los consumidores. En última instancia, la elección es siempre política.

60. Los **mecanismos de supervisión y aplicación** también son un elemento crucial tras la reforma. No hay mucha información sobre la medida en que la nueva dirección cumple los compromisos adquiridos en materia de inversiones, condiciones laborales o suministro del servicio. Además, también hay pocos indicios de supervisión por las administraciones públicas del impacto de las privatizaciones o asociaciones entre el sector público y el privado: la mayoría de los informes proceden de fuentes académicas, de los donantes o de la sociedad civil. Las principales razones de que no se lleve a cabo ninguna supervisión residen en la debilidad de los marcos normativos y la escasez de recursos de las autoridades reguladoras. Como resultado, el diseño de los contratos favorece al proveedor, debido a la falta de capacidad negociadora de la administración y a su debilidad a la hora de hacer cumplir lo pactado, lo cual da lugar a comportamientos oportunistas entre los que se cuentan los retrasos en los pagos y el mantenimiento o la baja calidad del servicio.

## **9. DIRECTRICES Y CUESTIONES CLAVE DE LA REFORMA EXITOSA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS**

61. Los gobiernos deben **definir** sus **objetivos** con claridad y de manera que se puedan supervisar con total transparencia. Deben decidir qué es lo más importante para sus ciudadanos: la calidad del servicio o el nivel de acceso, los ingresos fiscales o la generación de empleo, teniendo en cuenta los beneficios, costes, recursos y usos alternativos. Puede ser necesario elegir, por ejemplo, entre eficacia productiva y niveles de empleo, entre aumento de los ingresos y protección del consumidor o calidad y precios, o bien entre necesidades y recursos. Por tanto, es fundamental que los gobiernos determinen las prioridades. Las decisiones en torno a las cuestiones apuntadas, o sobre las subvenciones y la incidencia, son básicamente políticas, y los gobiernos verdaderamente responsables deberán adoptarlas de forma explícita y transparente.

62. Antes de decidirse por una fórmula de reforma, los gobiernos deberían **examinar todas las opciones** –incluidas la reestructuración dentro del sector público, la asociación entre los sectores público y privado y la mutualización– y analizar los efectos que puede tener cada una de ellas en el acceso, la asequibilidad y la calidad de los bienes y servicios, así como en las finanzas públicas y la economía del país. Dicha evaluación debería tener en cuenta también las consecuencias sociales y sobre el empleo. Las reformas deberían abordarse de manera abierta y transparente, en un proceso que tenga en cuenta a todos los interesados, sobre todo habida cuenta de que las cuestiones relacionadas con el empleo suelen ser básicas para que las reformas resulten aceptables.

63. Los resultados de las reformas dependen en gran medida de la **transparencia** con que se diseñan y ejecutan éstas. Las razones para ello son fundamentalmente dos: en primer lugar, la falta de transparencia lleva aparejado un mayor riesgo de corrupción, y en segundo lugar, la escasez de información durante el proceso puede socavar la confianza de la opinión pública y obligar al gobierno a revertir la reforma. El apoyo de los donantes a la mejora de la transparencia puede resultar crucial y es importante que su intervención se lleve a cabo con total independencia de los intereses comerciales de los licitadores procedentes de los países de origen de los donantes. La realización de exhaustivas campañas periódicas dirigidas al conjunto de la población debería formar parte integrante del proceso, pues contribuiría a garantizar la aceptabilidad del tipo de reforma previsto y de sus consecuencias.

64. El diseño del **marco normativo** y la **supervisión** de los resultados tras la reforma son cuestiones clave que influyen en todos los aspectos analizados hasta el momento. Aunque no se puede hablar de un enfoque normativo válido para todos los servicios, el interés público hace necesario garantizar los derechos de acceso, la asequibilidad y un nivel mínimo de calidad del servicio, teniendo en cuenta los recursos disponibles. Las ventajas de una normativa y un control adecuados incluyen desde la reducción directa de la pobreza a la protección de los consumidores, la mejora en la calidad de los servicios y la disminución de la corrupción. Dado que los países en desarrollo pueden carecer de la capacidad necesaria para hacer frente con éxito a estas cuestiones, los donantes deberían prestar especial atención a garantizar que se tienen en cuenta. Puede que sea necesario suministrar asistencia técnica en el diseño del marco normativo y en la selección de la nueva dirección, así como en las negociaciones con ésta. También puede que se precise asistencia financiera, al menos durante la fase inmediatamente posterior a la reforma.

65. La reforma de las empresas públicas en los países en desarrollo requiere un acusado aumento de los flujos de inversión extranjera directa. Para favorecer dicho aumento, los gobiernos deben crear un **clima propicio** basado en la paz, la democracia y la estabilidad, un entorno macroeconómico estable, un sistema financiero transparente y predecible, la aplicación efectiva del Estado de Derecho por un sistema judicial independiente y el respeto de los derechos humanos. De hecho, la inversión extranjera directa se dirige en primer lugar a los países en los que existe un clima empresarial favorable, y los países en desarrollo deben esforzarse por mejorar el suyo, con la ayuda de los donantes. La promoción de la inversión privada nacional requiere de condiciones similares. Esto es cierto para cualquier forma de cambio de propiedad, ya sea privatización, asociación entre los sectores público y privado o mutualización y, de hecho, también sigue siendo sustancialmente cierto para la adecuada comercialización y reforma dentro del sector público.

66. Como ya se ha indicado con respecto a la normativa, la definición de la **secuencia** es crucial. Dentro de ésta, una cuestión relevante es la inclusión de la reforma del sector financiero, dado el impacto que pueden tener las entidades bancarias no reformadas en los incentivos a las empresas durante el proceso de reforma. Asimismo, la reforma del sector financiero tiene otras ventajas, principalmente la de reducir el alcance de la corrupción y el abuso de autoridad y la de incrementar la eficacia de la economía en su conjunto.

67. Los **resultados previstos** a medio y largo plazo de las reformas, siempre y cuando estén bien diseñadas, son las siguientes: mejoras en el acceso, asequibilidad, calidad, aumento de la eficacia y mejora de la situación fiscal. No obstante, no hay que subestimar las consecuencias negativas que se pueden producir, al menos a corto plazo: pérdida de empleos, deterioro del acceso a los servicios o aumento de los niveles de pobreza, con repercusiones negativas en la estabilidad y el crecimiento. Por tanto, cualquier reforma debería incluir una **estrategia de protección social** adecuada, no sólo para mitigar estas consecuencias negativas, sino también –y más importante– para garantizar su éxito en términos generales. Es muy improbable que los esfuerzos de reforma aislados puedan lograr este objetivo si no se integran en un paquete coherente de políticas económicas, sociales y de empleo complementarias.

#### **10. EL PAPEL DE LA CE EN LA REFORMA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO: RECOMENDACIONES E IMPLICACIONES**

68. La CE, uno de los principales socios de cooperación al desarrollo, lleva tiempo **participando** en la financiación y reforma de las empresas públicas de los países en desarrollo y en transición de la antigua Unión Soviética y PECO. Sus intervenciones han adoptado distintas formas. A través del BEI y el BERD, ha concedido créditos al sector y, en varias ocasiones, ha reembolsado los costes de las indemnizaciones de despido de las reestructuraciones industriales. En algunos casos ha financiado la importación de los repuestos que necesitaba una industria deteriorada para reanudar la producción y ha suministrado asistencia técnica en la elaboración de los programas de reestructuración.

69. La CE también ha apoyado **directamente** la reforma de empresas públicas en algunos países Tacis y MEDA. Pero además las ha apoyado **indirectamente**, por ejemplo en la región ACP, con programas de apoyo macroeconómico. En este último caso ha vinculado la ayuda presupuestaria suministrada a programas de ajuste estructural financiados por las instituciones de Bretton Woods a la ejecución de los procesos de reforma de empresas públicas. Aunque la CE colabora constructivamente con las instituciones de Bretton Woods en numerosos ámbitos, en general no ha estado implicada en los detalles de estas reformas. Pero dada la importancia del éxito de las reformas de las empresas públicas en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, **la UE debe pasar a un diálogo más estrecho con los gobiernos y las instituciones de Bretton Woods sobre la cuestión.** Las conclusiones políticas indicadas más arriba constituyen la base de esta postura.

70. Cuando sea apropiado, la CE tiene que expresar sus inquietudes sobre las deficiencias de los planteamientos corrientes a los países afectados, y mejorar su diálogo a este respecto con las instituciones de Bretton Woods. Usando la gran experiencia existente en sus estados miembros, la CE debería convertirse en un **socio más activo** en los esfuerzos porque tales reformas tengan más en cuenta sus objetivos de reducción de la pobreza y el respeto de sólidos marcos macroeconómicos en los países en desarrollo.

Se deberían celebrar **conversaciones** con los países en desarrollo interesados y con las instituciones de Bretton Woods antes de la ejecución de cualquier reforma de las empresas públicas en los países en los que la UE desarrolla actividades. Las Delegaciones de la Comisión Europea, que tienen ahora más responsabilidades descentralizadas, deberían ocupar un lugar central en las conversaciones que se celebren a escala nacional durante la elaboración de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) o las misiones de las instituciones de Bretton Woods, **concentrándose en los objetivos de la reforma, la identificación y evaluación de las opciones de reforma –incluidas las cuestiones relacionadas con la secuencia– las exigencias de regulación y supervisión tras la reforma y la necesidad de tener en cuenta las consecuencias sociales y de empleo de manera congruente e integrada.** Los Estados miembros también deberían participar en estas conversaciones.

71. Cada vez que se adopte una decisión sobre esta base, la CE debería movilizar los instrumentos de política de desarrollo adecuados para **respaldar su ejecución.** Cuando la opción elegida como la mejor requiera una participación del sector empresarial privado (por ejemplo, en la privatización o en la creación de una asociación entre los sectores público y privado), debería aportar sus instrumentos de desarrollo del sector privado en terceros países. Asimismo, es posible que también pueda prestar ayuda a través de sus programas de apoyo macroeconómico. Los primeros pueden ofrecer garantías financieras y de inversión, particularmente a través del Banco Europeo de Inversiones, y ambos pueden contribuir a promover un clima empresarial propicio (esencial para atraer la inversión privada nacional y extranjera) y a desarrollar las capacidades necesarias para ejecutar estrategias de protección social.

72. Por otro lado, este enfoque debería **evitar** la implicación directa de la CE en la ejecución de un programa de reforma de empresas públicas si no se ha hecho una evaluación de las necesidades y condiciones para su éxito. Se deben establecer normas especiales para evaluar los programas de reforma de empresas públicas ya aprobados y en ejecución.

73. En los casos en que la reforma de las empresas públicas ya esté en marcha, la CE debe llevar a cabo, siempre que sea posible, una **evaluación** de las condiciones de su contribución al objetivo global de luchas contra la pobreza y de sus inquietudes específicas sobre acceso, asequibilidad, calidad, crecimiento económico, empleo e impacto fiscal. Por desdoblado llevará tiempo hacerlo. Entretanto, si un país deja de obtener ayudas de las instituciones de Bretton Woods por no conseguir llevar adelante el programa de reforma de sus empresas públicas, la Comisión debe intentar hacer su propia evaluación del caso y las implicaciones de continuar su ayuda, si bien en un primer momento de forma relativamente informal hasta que se prepare una metodología más estructurada y se la dote de los recursos necesarios.

74. La Comisión debe mejorar su capacidad de **suministrar asistencia técnica oportuna y de alta calidad a los gobiernos durante las fases clave de la reforma de las empresas públicas.** Dicha asistencia debe abarcar el diálogo descrito más arriba sobre los objetivos de la reforma, la identificación y la evaluación de las opciones de reforma –incluidas las cuestiones relativas a la secuenciación– y las exigencias de regulación y supervisión tras la reforma, así como los procesos de diseño de los contratos y de determinación de la nueva dirección y la negociación con ella (ya sea dentro del sector público o tras un cambio de la forma de propiedad).

75. Se podría prestar asistencia suplementaria con vistas a la promoción a escala **internacional**, para atraer inversores interesados en la adquisición de empresas o en establecer asociaciones con el sector público, cuando se haya determinado que estas opciones son las mejores. Si los gobiernos desean proceder a una disgregación después de la reestructuración, podrían contar con la experiencia de altos funcionarios de los Estados miembros que hayan efectuado un trabajo similar en sus propios países.

76. Este nuevo compromiso debería contribuir a garantizar que la reforma de las empresas públicas ayuda a **reducir la pobreza**, que es el objetivo primordial de la política de desarrollo.