

Title: OED Précis no. 100 - Privatización de las empresas públicas en la Argentina

Job number: 96S0335

Language: English

Translations: Spanish

Country: Argentina

Input date: 8/9/99

*OED Précis***Departamento de Evaluación de Operaciones - Boletín****Diciembre de 1995*****Privatización de las empresas públicas en la Argentina***

La reestructuración y la privatización de empresas públicas importantes entrañan riesgos considerables. Pero cuando las reformas están respaldadas por el firme compromiso de las autoridades y se fundan en una minuciosa labor sectorial, pueden lograr resultados notables. Buen ejemplo de ello son las privatizaciones en gran escala llevadas a cabo en la Argentina a comienzos del decenio de 1990, evaluadas recientemente por el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO).*

El primer préstamo para el ajuste y la reforma de las empresas públicas que el Banco Mundial otorgó a la Argentina, por un valor de US\$300 millones, ayudó a financiar una de las reorganizaciones de empresas públicas más profundas jamás realizadas por país alguno. Pero para el Banco el préstamo era sumamente riesgoso. En el momento de la evaluación inicial, la Argentina atravesaba una grave crisis económica y había dejado inconclusas varias reformas. Para reducir el riesgo, el Banco insistió en que las autoridades demostraran su decisión de llevar a cabo la reestructuración privatizando la empresa estatal de telecomunicaciones antes de la aprobación del préstamo. Con esta garantía, el Banco destinó de inmediato considerables recursos financieros y de personal al programa de reformas. El compromiso del gobierno, que había asumido el programa como propio, sumado a las rápidas e importantes medidas adoptadas por el Banco, produjeron resultados apreciables: los tres sectores abarcados por la reforma redujeron los costos, aumentaron la producción, mejoraron la calidad de sus productos y servicios, racionalizaron los precios y dieron cada vez más cabida a la competencia (si bien más en algunos sectores que en otros).

Hubo también otros factores de peso en el éxito de las reformas. Fundamentalmente, la rápida actuación de las autoridades impidió que la oposición se organizara. Y las enseñanzas obtenidas de las primeras series de privatizaciones se aprovecharon para mejorar las siguientes (véase el recuadro).

Antecedentes

A mediados de los años ochenta, el decepcionante desempeño económico de la Argentina en el período posterior a la guerra se atribuía, en gran medida, al extenso e ineficiente sector de empresas públicas. Si bien hubo intentos de reformarlas y privatizarlas, no fueron importantes y dos de los de mayor envergadura --la reestructuración de la línea aérea y la compañía telefónica estatales-- tuvieron que dejarse de lado debido a la enérgica oposición del Congreso. A fines de 1989, las empresas públicas nacionales empleaban a alrededor de 300.000 personas y generaban

un enorme déficit de operación. Los costos resultaban elevados debido al exceso de personal, a las compras a industrias nacionales sobreprotegidas y a las actividades antieconómicas emprendidas por motivos políticos. Los controles de precios y los impuestos indirectos creaban distorsiones y, puesto que la inversión era insuficiente, había una fuerte escasez de productos, los recursos técnicos eran obsoletos y los servicios deficientes.

Hacia fines de 1989 las condiciones macroeconómicas se habían deteriorado en tal forma que una nueva administración asumió el gobierno cinco meses antes de lo programado. Poco tiempo después de las elecciones, las nuevas autoridades solicitaron la asistencia del Banco para organizar y ejecutar las reformas destinadas a reestructurar y privatizar el sector público. Aprovechando el descontento de la población ante la crisis, el nuevo gobierno ideó cambios aún más profundos y radicales que los que el Banco había propuesto, ya que abogaba por la privatización de prácticamente todas las empresas públicas.

Finalidades del proyecto

El primer préstamo para el ajuste y la reforma de las empresas públicas (por US\$300 millones, aprobado en 1991 y cerrado en 1993) fue el primero de varios préstamos para fines de ajuste (por un monto total de US\$1.500 millones), que otorgó el Banco a la Argentina para ayudarla a reestructurar su economía. El préstamo tenía por objeto contribuir a reestructurar y privatizar las empresas públicas de tres de los principales sectores: telecomunicaciones, ferrocarriles e hidrocarburos. En virtud del préstamo también se proponía que se derogaran las leyes por las cuales las empresas públicas debían favorecer a los proveedores nacionales, que se eliminaran 35.000 puestos de la plantilla de dichas empresas, que se elaboraran planes para privatizar otras tres y que se firmaran acuerdos de cumplimiento con cuatro empresas públicas. A fin de respaldar esta operación, paralelamente el Banco otorgó financiamiento para asistencia técnica por un valor de US\$23 millones; se trató del préstamo para la ejecución de la reforma de las empresas públicas.

El primer préstamo entrañaba un gran riesgo para el Banco, no sólo por la grave crisis macroeconómica que afectaba al país, sino también porque anteriormente la Argentina se había comprometido a llevar a cabo reformas y no había cumplido. Para reducir el riesgo, el Banco insistió en que las autoridades, como prueba de su decisión de ejecutar las reformas, privatizaran ENTEL, la empresa estatal de telecomunicaciones, antes de la aprobación del préstamo. Con esta garantía, el Banco destinó al programa de reformas más recursos de personal que lo habitual.

La labor sectorial realizada por el Banco durante la administración anterior también constituyó un valioso aporte a la incipiente estrategia argentina de reforma, que avanzaba con rapidez. Además de la privatización de ENTEL, como componentes del proyecto se preveía:

- mejorar las normas del sector de las telecomunicaciones;

- privatizar parte del transporte de carga por ferrocarriles estatales, poner fin a los servicios interurbanos de transporte de pasajeros que fueran antieconómicos, crear una nueva empresa que

se hiciera cargo del transporte de pasajeros en el Gran Buenos Aires, eliminar 30.000 puestos de trabajo en los ferrocarriles, reducir los subsidios oficiales y crear nuevos organismos reguladores, y

- fijar los precios del gas natural y el petróleo crudo según los niveles internacionales, eliminar las restricciones al comercio del petróleo y el gas, reestructurar y privatizar parte de las empresas estatales de esos sectores, y crear nuevos entes reguladores en el campo del petróleo y el gas.

Ejecución y resultados

El préstamo se desembolsó completamente y se cerró diez meses y medio antes de lo previsto. En términos generales, se cumplieron o superaron todas las estipulaciones del préstamo. En los tres sectores, prácticamente se puso fin a la participación estatal en la producción, la competencia se afianzó porque se redujeron las barreras a la empresa privada y al comercio internacional, y se tomaron las primeras medidas encaminadas a la creación de organismos de regulación independientes.

Telecomunicaciones

Una vez dividida en dos compañías regionales, ENTEL se vendió en 1990 a consorcios encabezados por empresas telefónicas europeas, se permitió la competencia en servicios no básicos y se creó un nuevo ente regulador. Como la Argentina necesitaba llevar a cabo urgentemente la reforma, en el caso de las telecomunicaciones adoptó la estrategia de "vender en el estado en que se encontrara". Por ello, el precio de venta fue inferior al que podría haberse obtenido con una privatización en otras condiciones. También puede haber contribuido al bajo precio el hecho de que en ese momento los inversionistas consideraran que el país presentaba un alto riesgo. No obstante, la privatización produjo resultados rápidos (véase el cuadro). La tasa de crecimiento de la red telefónica se cuadruplicó (del 3% anual en 1989 pasó al 12% en 1994); se redujeron las distorsiones de los precios (si bien las tarifas de los usuarios comerciales continuaron subvencionando, en gran parte, a las de los usuarios residenciales); la eficiencia interna y la calidad del servicio mejoraron; los ingresos tributarios aumentaron, y los inversionistas privados obtuvieron un interesante rendimiento de su inversión.

Ferrocarriles

Los ferrocarriles argentinos eran conocidos como ineficientes y caros. La competencia de otros medios de transporte no había servido al ferrocarril estatal como incentivo para mejorar su eficiencia o la calidad de sus servicios, pero parece haber tenido ese efecto en las firmas privatizadas. Antes de su privatización, la monolítica empresa estatal de ferrocarriles se dividió en varias compañías de transporte de carga y de pasajeros. Como parte de este proceso:

- El 80% del transporte de carga pasó a manos de concesionarios privados. Como resultado, la cantidad de mercadería transportada por ferrocarril se duplicó y los precios bajaron un 20%.

- Se privatizaron todos los servicios suburbanos de pasajeros de la zona de Buenos Aires, incluidos los subterráneos. En los meses siguientes, el uso de esos medios de transporte aumentó entre el 30% y el 40%.
- Se suspendió el 70% de los servicios interurbanos de pasajeros y el resto quedó bajo control privado o provincial.
- El personal del sector disminuyó de 90.000 empleados en 1990 a menos de 20.000 en 1994 y la productividad laboral se elevó siete u ocho veces.

A los inversionistas, con algunas excepciones, les fue bastante bien, pero los principales beneficiarios fueron los contribuyentes, ya que la privatización de los ferrocarriles puso fin a la mayor sangría de fondos para las arcas públicas. La subvención estatal al sector se redujo a la mitad (llegaba a US\$700 millones anuales antes de la privatización) y se esperaba suspenderla definitivamente en diez años.

Petróleo y gas

A raíz de la reforma hubo un gran despliegue de actividad en el sector de los hidrocarburos. Los precios internos comenzaron a ponerse a la altura de los internacionales y se eliminaron las restricciones que limitaban el comercio internacional de petróleo, gas y productos derivados de los hidrocarburos. El gobierno obtuvo casi US\$10.000 millones de la división y privatización de la empresa petrolera estatal, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y la compañía estatal de gas, Gas del Estado (GdE). Se vendieron tres refinerías y activos varios pertenecientes a YPF, y lo que quedó se vendió en ofertas públicas internacionales. GdE se privatizó dividida en diez compañías independientes (dos de transmisión y ocho de distribución) y se impusieron restricciones a la integración vertical. Como resultado de la reforma, el sector privado (excluida la privatizada YPF) pasó a controlar más de la mitad de las reservas y la producción de gas natural y petróleo; más de 25 empresas petroleras y de gas internacionales empezaron a operar en la Argentina; comenzó la competencia en la producción de petróleo y gas y la refinación y distribución de los productos derivados del petróleo, y se duplicó la productividad laboral. YPF es ahora una importante empresa petrolera privada, cuyas acciones se cotizan en Europa, el Japón y los Estados Unidos.

Competencia

La reforma tenía por objeto alentar la competencia o intensificar al máximo su efecto correctivo en los tres sectores. Todavía seguían existiendo actividades monopólicas en la esfera de los hidrocarburos y los ferrocarriles. Pero, en diferente medida, la competencia modificó los tres sectores. El del gas y el petróleo se convirtió en el más competitivo, a medida que se fueron reduciendo las barreras que limitaban el ingreso y la actuación de la competencia. El transporte de carga por ferrocarril ya había sufrido la competencia feroz del transporte por camión y el servicio suburbano de pasajeros y, en menor grado, de los autobuses y automóviles; con la privatización, el servicio de ferrocarril *reaccionó* brindando mejor atención a los usuarios. En las telecomunicaciones, por el contrario, se protegieron los servicios básicos en el corto plazo. Las

autoridades otorgaron a las firmas privatizadas derechos exclusivos, por diez años, al servicio de larga distancia, en parte para que ENTEL resultara de interés para los posibles compradores, ya que en esa época el gobierno no gozaba de buena reputación entre los inversionistas. Pensándolo mejor, quizás hubiera bastado con cinco años de monopolio.

Reforma normativa

Este fue el talón de Aquiles del gobierno. En el momento de la privatización de ENTEL, la administración siguió la recomendación del Banco de crear un ente regulador de las telecomunicaciones, autónomo y financiado por la industria. Pero ese organismo no funcionó como se esperaba porque las autoridades se mostraron renuentes a delegar las decisiones cruciales acerca de la concesión de licencias o de las tarifas a un ente aislado de la presión política. La reglamentación fue también la principal dificultad en el caso de los ferrocarriles. Por ejemplo, se presentaba el problema de motivar a los concesionarios para que mantuvieran las vías y el material rodante en buen estado; los concesionarios del servicio de carga eran reacios a invertir en vías, no sólo porque ello resultaba caro, sino también porque no se iba a poder recuperar la inversión si, por algún motivo, se anulaba la concesión. Se creó un nuevo ente regulador para el gas, pero a fines de 1994 todavía no existía ninguno para el petróleo.

Enseñanzas obtenidas

Considerando los pocos precedentes que la Argentina podía tomar como modelo, sus logros en los tres sectores fueron extraordinarios. Casi todos se beneficiaron: los contribuyentes, los inversionistas y, en menor grado, los consumidores, quienes posiblemente sacarán mayor provecho en el futuro, a medida que se afiance la competencia. Es muy poco probable que se dé marcha atrás, no sólo porque las reformas han producido ventajas palpables, sino porque los costos políticos de volver a nacionalizar las empresas serían muy elevados. Además, está aumentando la cantidad de firmas privadas que tienen interés en mantener abiertos estos sectores y, para financiar su crecimiento y modernización, las empresas privatizadas han conseguido fondos en los mercados de capitales nacionales e internacionales. Las siguientes son algunas de las enseñanzas obtenidas de la experiencia argentina:

- Una reforma rápida y profunda sólo es posible cuando un país la asume plenamente como propia y está dispuesto a adoptar difíciles decisiones políticas. El Banco sólo puede actuar como catalizador, proporcionando asesoramiento y asistencia técnica, ayudando a mantener la continuidad del programa y otorgando credibilidad internacional a los esfuerzos del gobierno encaminados a la reforma.
- Los cambios radicales en el control y la regulación de las empresas públicas pueden llevarse a cabo con bastante rapidez si 1) el país tiene acceso a una cantidad considerable de asesoramiento técnico y de servicios de consultores (en la Argentina, la magnitud de las reformas exigió asumir riesgos y comprometer la participación del personal del Banco en una medida sin precedentes), y 2) se ha realizado de antemano una labor preparatoria suficiente.

· Una privatización rápida hará más difícil que quienes se oponen a ella se organicen e indicará que el país está firmemente decidido a llevar a cabo la reforma. También puede dar origen a errores y apresuramientos en la estrategia, al debilitamiento del poder de negociación de las autoridades ante los compradores y a la subestimación de los precios de las firmas. Pero cuando la economía de un país necesita medidas drásticas, como en el caso de la Argentina, las ventajas de una reforma acelerada superan a los inconvenientes. A medida que se acumula experiencia internacional, los países que inicien más tarde el proceso de privatización pueden aprender de los errores cometidos por quienes les han precedido. Asimismo, cada país puede aprovechar las enseñanzas obtenidas de la serie de privatizaciones que lleve a cabo en algunos sectores para mejorar luego las que lleve a cabo en otros. El bajo precio al que las autoridades argentinas vendieron la empresa estatal de telecomunicaciones, por ejemplo, fue compensado con creces por los elevados precios pactados posteriormente para la venta de las compañías de gas y petróleo, cuando las reformas efectuadas por el gobierno habían logrado reconocimiento internacional.

· Cada empresa y cada situación exigen métodos distintos de reestructuración y reforma. Las empresas que tienen competidoras no pueden recibir el mismo tratamiento que aquellas que gozan de una situación de monopolio, y las que tienen objetivos no comerciales deben abordarse de manera distinta de las que son viables desde el punto de vista comercial.

· Quienes estén a cargo de las reformas deben aprovechar todas las oportunidades de crear competencia, donde no existe, o de fomentarla, donde está latente. En este campo, con excepción de las telecomunicaciones, la Argentina tuvo más éxito que otros países, fundamentalmente porque dividió las monolíticas empresas estatales antes de privatizarlas. En los sectores de los ferrocarriles y de los hidrocarburos, el gobierno no cayó en la trampa de conceder monopolios prolongados para mejorar el precio de venta de las empresas.

· La privatización de la infraestructura y los servicios públicos crea dificultades y complejas cuestiones normativas, y la regulación de cada sector presenta problemas especiales.

· Se necesita mucho más que leyes y decretos para crear instituciones reguladoras eficaces. En el ámbito de la reglamentación, el Banco debe ocuparse *del proceso y la política* tanto como se ocupa de *las técnicas y las estructuras*. Dentro de este marco, sería conveniente que el Banco comparara las ventajas de constituir un ente regulador autónomo en cada sector (como trató de hacer la Argentina) con las de fundar un organismo de regulación económica único y poderoso (como la Comisión Federal de Competitividad, en México).

· El deseo de las autoridades argentinas de vender las empresas públicas a inversionistas privados sólidos redujo el número de potenciales inversionistas argentinos a unos cuantos grupos económicos muy grandes. Una concentración de poder económico semejante, cuando es inevitable, puede ocasionar problemas a los que los gobiernos deben estar muy atentos.

[Page 1 of English version]

**Informe de evaluación ex post, "Argentina: Public Enterprise Adjustment Loan", Informe N° 14809, junio de 1995. Los informes de evaluación ex post están a disposición de los Directores Ejecutivos y el personal del Banco, y pueden solicitarse a la Unidad de Documentos Internos y a los Centros de Servicios de Información de las Oficinas Regionales.*

[Box: Factors contributing to success (page 2 on English version)]

Factores que han contribuido al éxito

Los buenos resultados obtenidos por la Argentina en la privatización de empresas públicas ponen de relieve la importancia de varios factores:

- La firme voluntad política de la administración de llevar adelante proyectos con amplia justificación económica.
- Un análisis detenido y una comprensión clara de los problemas y opciones del sector.
- Una estrategia y objetivos de reforma sectorial bien definidos.
- Un proceso de privatización (por licitación) abierto y transparente.
- Una privatización amplia, de manera que las firmas privadas del sector no tengan que competir con empresas estatales.
- Un diálogo constante con los grupos de interés y una estrecha cooperación con el poder legislativo.
- Un marco jurídico y normativo apropiado, prácticamente libre de la intromisión de grupos de presión, con normas consideradas justas y compatibles con las prácticas internacionales -- normas que favorezcan una competencia que sirva de punto de referencia y desalienten la integración vertical y las presencias dominantes en el mercado.
- Una estructura financiera que combine prudentemente el endeudamiento y el capital, a fin de dejar margen para endeudarse en el futuro (y crecer).
- Buenos y competentes administradores políticos y técnicos, apoyados por suficientes recursos de consultoría (en este caso, financiados en gran medida por el Banco a través del préstamo para la ejecución de la reforma de las empresas públicas y el préstamo para utilización del gas).

Desempeño de las telecomunicaciones antes y después de la privatización				
<i>Indicador</i>	<i>Telefónica de Argentina</i>		<i>Telecom Argentina</i>	
	_____	_____	_____	_____
	_____ (sur)		_____ (norte)	
	nov. '90		nov. '90	
		sept. '9		sept. '9
	4		4	
Total de líneas en servicio (miles)	1.915	3.013	1.571	2.624
Densidad telefónica (líneas cada 100 habitantes)	12,06	16,4	11,30	13,40
Tiempo de espera para obtener nuevas líneas (meses)	27	2	27	4
Calidad del servicio (% de llamadas conseguidas)	(meta 94)	(real 94)	(meta 94)	(real 94)
Locales	74	93	74	97
Larga distancia nacionales	64	91	64	93
Días de demora para reparaciones	6	1,7	6	4,4
<i>Nota:</i> La privatización tuvo lugar en noviembre de 1990.				

OED *Précis* es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial y tiene por objeto contribuir a la difusión de los resultados de las últimas evaluaciones *ex post* entre los especialistas que se ocupan del desarrollo dentro y fuera del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben entenderse como las del Banco Mundial o sus instituciones afiliadas. La presente y otras publicaciones se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>. Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la directora, Rachel Weaving, G-7137, Banco Mundial, teléfono 473-1719. Internet: rweaving@worldbank.org