

LA DIFUSIÓN DE
LAS PRIVATIZACIONES
EN LA OCDE Y EN
AMÉRICA LATINA:
¿Un proceso de
aprendizaje?

Covadonga Meseguer Yebra



documentos



Serie: América Latina

Número 1. La Difusión de las Privatizaciones en la OCDE
y en América Latina: ¿Un proceso de aprendizaje?

© Covadonga Meseguer

© Fundació CIDOB, de esta edición

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel. 93 302 64 95

Fax. 93 302 21 18

E-mail: publicaciones@cidob.org

URL: <http://www.cidob.org>

Depósito legal: B-?????-???

Imprime: Cargraphics S.A.

Barcelona, abril de 2004

LA DIFUSIÓN DE LAS PRIVATIZACIONES EN LA OCDE Y EN AMÉRICA LATINA: ¿UN PROCESO DE APRENDIZAJE?

Covadonga Meseguer Yebra*

abril de 2004

*Universitat Pompeu Fabra (Barcelona) e Instituto Juan March (Madrid)

Este trabajo fue discutido en la Fundación CIDOB, Barcelona, el 19 de diciembre de 2003. Se presentaron versiones previas en la reunión “The Internationalization of Regulatory Reforms”, Berkeley, abril 2003, y en el Speaker Series del Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, septiembre 2003. Agradezco los comentarios de los participantes en ambos foros y, especialmente, las sugerencias de Peter Egger, Christopher Way y Jacint Jordana.

Introducción¹

En los años ochenta y sobre todo en los años noventa, las privatizaciones de empresas públicas se han generalizado. Este estudio se pregunta por qué. En particular, investigo si los gobiernos de los países industrializados y latinoamericanos han cedido el control de las empresas públicas a manos privadas como resultado de un proceso de aprendizaje a la vista de la experiencia de otros países con esa misma política.

Desde finales de los setenta, pero sobre todo a partir de 1983, el Gobierno de Margaret Thatcher en el Reino Unido se embarcó en un ambicioso programa de privatizaciones. Durante los años ochenta, se privatizó esporádicamente en el resto de países. Sin embargo, en los noventa, las ventas de empresas públicas se convirtieron en un nuevo mantra tanto en los países desarrollados como los subdesarrollados. El proceso de privatización también se convirtió en un asunto central para las sociedades postcomunistas.

Aunque esta tendencia ha mostrado variaciones importantes dependiendo del continente en que nos fijemos², es evidente que las privatizaciones han sido un fenómeno masivo que ha traspasado barreras ideológicas: tanto los gobiernos socialistas de Europa como los gobiernos populistas de América Latina se han subido al tren de las privatizaciones.

Las causas de esta “ola” de ventas se han analizado teóricamente pero no empíricamente. Las causas van desde consideraciones puramente pragmáticas a consideraciones políticas más complejas que tie-

1. Salvo nota en contra, todas las citas del artículo han sido traducidas al español por la autora.
2. De acuerdo a los datos del Banco Mundial, por número de transacciones, las regiones son: Europa Central y del Este (361), América Latina y el Caribe (104), Este asiático (33), Sudeste asiático (30) y Norte de África y Oriente Medio (19). Nótese que a pesar de esta ola, hay al menos 47 países en vías de desarrollo que no han realizado privatizaciones en el período 1987-1997 (Brune y Garrett, 2000: 5). Véase también Ramamurti (1999: 138).

nen que ver con factores nacionales tanto políticos como económicos. Sin embargo, tienen razón Kogut y Mcpherson (2003) cuando afirman que los países han estado endeudados y han tenido gobiernos de derecha en décadas previas –dos explicaciones típicas de las privatizaciones– y ello no les ha llevado a vender las empresas públicas. Por tanto, mientras que las variables políticas de índole nacional son sin duda las más adecuadas para explicar diferencias en la intensidad, éxito o fracaso de los procesos de privatización, argumento que los factores de carácter internacional deben ser incorporados al análisis para poder responder a la pregunta de “por qué tantos países y por qué ahora”.

De hecho, éste es el resultado que proporciona uno de los pocos estudios existentes sobre las causas de las privatizaciones. En su trabajo sobre los motivos que han llevado a privatizar a los países en vías de desarrollo, Brune y Garrett (2000) muestran que la conexión de las decisiones entre países explica las privatizaciones mejor que los factores políticos y económicos nacionales y que la posición de un determinado país en la economía política internacional. Incluso después de controlar la presión ejercida por la Instituciones Financieras Internacionales (IFI) a favor de la privatización, la influencia de la decisión de privatizar en un país sobre otros países se mantiene. Sin embargo, lo que Brune y Garrett no resuelven es si esa influencia viene motivada por un proceso de imitación o si, por el contrario, los gobiernos privatizan como resultado de un proceso de aprendizaje más elaborado tras observar los resultados de las privatizaciones en otros países. En este trabajo, investigo este último mecanismo en una muestra de 37 países de América Latina y la OCDE durante el período 1980-1997.

Asumo que los gobiernos observan las experiencias tanto de los países que privatizan como de los países que no privatizan. Con esta información, actualizan sus creencias iniciales sobre los resultados esperados de privatizar y adoptan esa política si los resultados esperados de embarcarse en la venta de empresas estatales superan a los resultados de mantener

el statu quo. Por lo tanto, este modelo proporciona un marco que permite contrastar empíricamente la hipótesis de aprendizaje³.

De acuerdo con los resultados, no es posible rechazar la hipótesis de que los gobiernos han privatizado “inspirados” por los resultados positivos en sus respectivas regiones y en la otra región. Este resultado se mantiene incluso después de incluir otros posibles mecanismos de difusión de políticas en el modelo. En particular, otro resultado sólido de esta investigación es que la mera imitación o *herding* ha sido una importante causa de convergencia tanto en la muestra global como en las submuestras regionales. En estas últimas es donde se observan las pautas más interesantes en relación a la política de las privatizaciones: mientras que en la muestra global, ni la apertura del régimen político ni la ideología de los gobiernos es explicativa, en esta investigación se muestra que, en la OCDE, han sido los gobiernos de centro-izquierda los más propensos a lanzar privatizaciones; en cambio, en América Latina han sido los regímenes menos aperturistas los más proclives a vender empresas estatales. Finalmente, y sólo en América Latina, las privatizaciones se pueden asociar con la caída de los regímenes comunistas del Centro y Este de Europa.

El estudio consta de diferentes apartados. En el primero, argumento que la mejor forma de explicar la ola de privatizaciones es acudiendo a factores internacionales, ya que ni los argumentos basados en la eficiencia ni los argumentos que se centran en el terreno nacional –político y económico– son suficientes para explicar el tipo de dinámica que las privatizaciones han exhibido en ambas regiones. Más adelante, presento de un modo intuitivo los fundamentos del modelo de aprendizaje y deci-

3. Este trabajo también es una contribución a la amplia literatura sobre el aprendizaje y las políticas públicas (Bennett, 1991; Rose, 1991; Bennett and Howlett, 1992; May, 1992; Levy, 1994; Stone, 1999). De hecho, este estudio es un primer intento de superar “la pobreza de investigación sistemática que pueda demostrar que el aprendizaje de políticas entre países ha sido una influencia determinante en la elección de políticas” Bennett, en Stone, 1999.

sión políticos, muestro los resultados empíricos y discuto las hipótesis alternativas: coerción por parte de terceros e imitación. Finalmente, en el último apartado, presento algunas conclusiones.

Explicaciones a las privatizaciones: ¿son convincentes?

Las contingencias del proceso de privatización se han estudiado a fondo en muchos estudios de caso⁴. Muy poco se podría añadir a esos trabajos sin ser redundante, por tanto, me centraré solamente en algunos aspectos relativos al proceso de privatización en los países que se incluyen en el análisis empírico. En especial, me interesa dar algunos antecedentes y mostrar que las explicaciones del proceso de privatización basadas en variables domésticas tanto políticas como económicas son, sobre todo, adecuadas cuando se trata de explicar diferencias sobre cómo se ha ejecutado el proceso de ventas, su éxito o fracaso, pero insuficientes cuando se trata de explicar “por qué tantos países y por qué ahora”.

Las justificaciones de carácter estrictamente económico ofrecen una explicación parcial de la decisión de privatizar. Un argumento básico en que se basa la decisión de reducir el tamaño del sector público, la teoría del principal-agente⁵, pasa por alto el hecho de que empresas públicas en países como Francia, Austria, Taiwan o Corea del Sur han tenido unos resultados sobresalientes (Rowthorn y Chang, 1994)⁶. Además, argumentos económi-

4. Véase Meseguer (2002), capítulo V, para referencias.
5. En un contexto de información asimétrica, no se pueden firmar contratos completos. Los derechos de propiedad mal definidos debilitan los mecanismos de control de los agentes (oficiales) por el principal (el público). Ello abre la puerta a prácticas de apropiación de rentas particulares. La propiedad privada garantiza que hay un interés particular por los beneficios y, por tanto, un interés en maximizarlos.
6. Lo que parece fundamental es el entorno competitivo o no en que una determinada estructura de propiedad opera. Sin competición, las privatizaciones pueden simplemente generar monopolios privados donde antes había monopolios estatales. Además, es también clave para unas privatizaciones exitosas la existencia de un mercado de capitales desarrollado, algo inexistente en muchos de los países en desarrollo que han privatizado en las últimas décadas.

cos que prescriben las privatizaciones como forma de combatir la apropiación indebida de rentas, ignoran que los procesos de privatización han sido precisamente un terreno fértil para la extracción de beneficios particulares. Jan Olszewski, primer ministro polaco, afirmó frente al Sejm que “hemos aprendido que la mano invisible del mercado es la mano del estafador, quitándole fondos a la confianza pública”. En esta misma línea, un consejero económico de Chernomyrdin predijo que, en Rusia, la corrupción crearía un “sector privado estatista” y un “Gobierno privatizado” (citado en Celarier, 1997: 533, 537; Kaufmann y Siegelbaum, 1996). La corrupción asociada a las privatizaciones no es un fenómeno exclusivo de las sociedades postcomunistas. En India, la privatización de las telecomunicaciones estuvo plagada de corrupción y, en México, la privatización del sistema bancario permitió a traficantes de droga comprar participaciones en esos bancos e incluso tomar parte en las elecciones a sus juntas directivas.

Además del argumento basado en la eficiencia, hay otro motivo, también de carácter económico, para explicar las privatizaciones: las ventas proporcionan dinero rápido a aquellos gobiernos que necesitan reducir déficits fiscales importantes, bajar los impuestos y financiar gasto público. La privatización de empresas públicas, a menudo solventes, ha supuesto una salida fácil para ajustar las cuentas del Estado. Sin embargo, la relación entre malas condiciones económicas y más propensión a privatizar (Worldbank, 1995) no se debe dar por supuesto: en su trabajo, Brune y Garrett (2000) muestran que el ímpetu privatizador está asociado a buenas condiciones económicas y no a una situación económica precaria. Una inflación baja, una deuda reducida y altos niveles de renta per cápita propician la privatización. Sólo unos niveles bajos de inversión parecen tener el mismo efecto⁷.

7. Otro ejemplo es que, como se ve en la muestra, durante los años ochenta el déficit público fue elevado en muchos países, y sin embargo muy pocas privatizaciones tuvieron lugar en esa década. En Bélgica, el déficit medio entre 1980 y 1986 fue de 11,03% del PIB, 12,08% en Irlanda y 18,4% en Nicaragua, por ejemplo. También es sorprendente observar que países privatizadores convencidos como Chile nunca experimentaron un déficit público elevado (-2,96% es el máximo). Datos del WDI (2000).

En cuanto a la lógica política de las privatizaciones, un breve recuento de las mismas en algunos países latinoamericanos y de la OCDE según el esquema que propone Manzetti (1999) muestra, una vez más, que la diversidad de motivos políticos ofrece una explicación parcial del fenómeno privatizador.

De acuerdo con Manzetti (1999), la decisión de los gobiernos de privatizar es producto de una combinación de “voluntad” y de “oportunidad”. La “voluntad” de privatizar está relacionada con consideraciones de tipo ideológico y pragmático. Ideológicamente, el principal incentivo para privatizar es un intento de redefinir los límites de la acción del Estado. Pragmáticamente hablando, las motivaciones son varias, pero el objetivo de reducir los déficits fiscales a corto plazo es la razón más perentoria⁸. En el modelo de Manzetti, la “oportunidad” tiene que ver con la percepción de la opinión pública sobre la privatización y la nacionalización. Por tanto, la “oportunidad” tiene que ver con el espacio de maniobra de que disponen los gobiernos preocupados por su reelección.

Tanto en América Latina como en la OCDE, este balance entre ideología, pragmatismo y oportunidad muestra unas variaciones muy importantes. Por ejemplo, la historia de las privatizaciones en el Reino Unido bajo el mandato de Margaret Thatcher y, en Francia, bajo el mandato de Jacques Chirac, es una historia de ideología y oportunidad. En el caso británico, las privatizaciones se realizaron con el objetivo de hacer las nacionalizaciones sencillamente inconcebibles. Las privatizaciones se diseñaron como una forma de construir coaliciones transformando al ciudadano normal en un accionista y, por tanto, en un leal votante de derecha. También en Francia, los *gaullistas* lanzaron un programa de privatizaciones afirmando que “la privatización [es] la verdadera nacionalización de la

8. Entre otras, mejoras en la eficiencia económica, modernización de la economía nacional, fortalecimiento de los mercados de capitales, mejoras en el clima de los negocios, y racionalización de las operaciones estatales.

economía” (Chirac, citado en Suleiman, 1990: 127). Sin embargo, la ideología sólo no puede explicar por qué estos gobiernos de derecha emprendieron programas de privatizaciones y, mucho menos, por qué el partido laborista y el socialista respectivamente no cambiaron esta política. En Francia, las privatizaciones eran populares ya unos meses después de la elecciones de marzo de 1986: de acuerdo con una encuesta de Gallup de septiembre de ese año, el 61% del público pensaba que las privatizaciones eran una buena idea y sólo el 24% se oponía a ellas (Suleiman, 1990: 123). Por tanto, estos gobiernos eran ideológicos, pero también conscientes del pulso de la opinión pública.

En otros países europeos, las privatizaciones resultaron fundamentalmente de la combinación de pragmatismo y oportunidad. Por ejemplo, en la antigua Alemania Federal, las privatizaciones fueron lanzadas por una coalición de demócrata-cristianos del CDU-CSU y el liberal FDP. Pero el programa nunca fue muy ambicioso ni en la teoría ni en la práctica. Las pocas transacciones que se realizaron estaban dirigidas a acallar las demandas del FDP. Esser (1998) concluye que las privatizaciones en Alemania fueron puramente simbólicas (“nosotros también privatizamos”) y motivadas por consideraciones fiscales.

En el sur de Europa, las privatizaciones también fueron básicamente pragmáticas. A Felipe González, presidente socialista del Gobierno español, le gustaba recordar que “la idea de las nacionalizaciones no fue una idea de la izquierda” (citado en Bermeo, 1990: 145). De hecho, las privatizaciones pragmáticas estuvieron favorecidas por el hecho de que el grueso de las empresas públicas había sido un producto de la época franquista. La “oportunidad” también fue relevante. Debido a la falta de apoyo por parte de la facción tecnocrática del partido y ciertamente de su líder, las nacionalizaciones desempeñaron un papel simbólico en la plataforma socialista de 1982.

Aunque “las nacionalizaciones no fueron una idea de la izquierda”, los socialistas griegos, dirigidos por Papandreu, se comprometieron con un programa de mayor intervención estatal después de las elecciones de 1981. Un partido comunista bien enraizado y un 69% de la opinión pública a

favor de esta política podrían explicar la decisión, al menos en parte. Sin embargo, los imperativos de la convergencia económica en el marco de la Unión Europea (UE) aceleraron las privatizaciones a partir de 1991. Algo similar sucedió en Portugal. Con el liderazgo del partido de centro derecha PSD, Portugal cambió su constitución para permitir privatizaciones. Antes de las elecciones de julio de 1987, un 67% de la opinión pública estaba de acuerdo con esta política; después de las elecciones, la cifra se elevó a un 80%. La elección de un Gobierno socialista en los años noventa sólo aceleró el proceso (Bermeo, 1990: 153; Parker, 1998b).

En otros países europeos, las privatizaciones se han realizado sin una razón aparente, ni siquiera de tipo pragmático. De acuerdo con Willner (1998: 179), los motivos por los que se ha privatizado en Dinamarca “no parecen ser ideológicos, y la eficiencia como tal no ha sido la cuestión”. En cuanto a Holanda, el tema en discusión no era por qué privatizar si no por qué no hacerlo. Siendo innecesario desde un punto de vista estrictamente económico, el programa de privatizaciones holandés “podría ser interpretado como una cortesía a los tiempos” (Hulsink y Schenk, 1998: 255).

En cuanto a América Latina, las privatizaciones han sido muy dinámicas. Después de Europa Central y del Este, América Latina es la región en la que se han realizado más ventas. Dentro de esta región, Argentina, Bolivia y Perú han privatizado la mitad o más de sus empresas estatales. México privatizó aproximadamente un cuarto y Brasil aparece en el otro extremo con unas privatizaciones mucho más moderadas (Ramamurti, 1999: 138). De nuevo, la mayoría de estas diferencias pueden ser atribuidas al balance particular entre pragmatismo, ideología y oportunidad.

En el Chile de Pinochet, se siguió un proceso de reprivatización, privatización e hiperprivatización (Sigmund, 1990). En la fase de reprivatización, las 259 empresas intervenidas en tiempos de Allende fueron devueltas a sus propietarios. En los años setenta, más de 200 empresas estatales y bancos fueron vendidos a inversores privados; pero una crisis

aguda y el pequeño tamaño del mercado chileno de capitales condujo a una concentración de la propiedad en unos pocos conglomerados con acceso al capital extranjero. En 1982, una ola de bancarrotas forzó al Gobierno a tomar el control de las instituciones financieras privadas más importantes en lo que algún analista describió como “el camino de Chicago al socialismo”. Sin embargo, fue un retorno temporal. Iniciado en 1985, el proceso de privatización ganó ímpetu con el objetivo de promover el “capitalismo popular”⁹.

El proceso de privatización mexicano también se ha descrito como un intento deliberado de reducir el papel del Estado. El tibio proceso de “desincorporación” llevado a cabo por De la Madrid se convirtió en un proceso mucho más ambicioso con Carlos Salinas de Gortari. “Cuestiones de eficiencia” fue la justificación oficial. Sin embargo, empresas estatales relativamente eficientes y lucrativas como Telmex o Mexicobre también se vendieron. Algunos autores han interpretado este proceso de privatización como un intento de restaurar la sociedad entre el Gobierno y el sector privado, que había sido interrumpida por las políticas estatistas de Echevarría y López Portillo (Schneider, 1990; Ramírez, 1994). Para otros autores, la intensidad del proceso se explica como un intento de crear una situación irreversible. De acuerdo con James Cypher (en Ramírez, 1994: 41), el desmantelamiento del sector estatal representó “un método gradual de impedir una vuelta al populismo en México”.

Sin embargo, la fórmula de privatizar para diseñar un modelo de sociedad radicalmente diferente es rara en la región. Por el contrario, pragmatismo y oportunidad han sido el impulso principal a la hora de privatizar en otros países latinoamericanos.

9. Según el ministro de Economía, Modesto Collado, “entre las dos opciones posibles, los chilenos han elegido un sistema económico basado fundamentalmente en la idea de los derechos de propiedad. Este es uno de los pilares de la sociedad libre y una de las claves del éxito de las naciones occidentales avanzadas. Para que este derecho de propiedad sea verdaderamente efectivo, debe estar acompañado de un acceso a la propiedad que sea amplio, masivo e indiscriminado” (en Maloney, 1994: 139).

En Perú, Alberto Fujimori afirmó en relación a su programa de privatización que “no hay heterodoxia, ni ortodoxia: ni liberalismo, ni comunismo o populismo, sólo pragmatismo” (Manzetti, 1999: 246). Ésta parece haber sido la actitud de otros líderes políticos, como Carlos Menem en Argentina y Fernando Collor o Fernando Henrique Cardoso en Brasil. Sus gobiernos se embarcaron en privatizaciones en un contexto de inflación alarmante y con el antecedente de experimentos *neokeynesianos* fracasados. Afirmar que este cambio de actitud tuvo también lugar en la opinión pública es más problemático. Las privatizaciones fueron populares en Argentina y, hasta cierto punto, en Perú; pero no había demanda pública de privatizaciones en Brasil.

En Argentina, las privatizaciones fueron un punto fundamental de las reformas económicas y, desde su lanzamiento, contaron con una aceptación popular importante. Hasta cierto punto, el apoyo fue el resultado de una estrategia deliberada. Después de llegar al poder, el Gobierno permitió el deterioro del funcionamiento de las empresas estatales de utilidades públicas para contruir consenso en favor de las ventas. Esta misma estrategia se siguió en Perú, donde las privatizaciones fueron rechazadas explícitamente en la plataforma de Alberto Fujimori. Sin embargo, y a pesar de este rechazo inicial, Fujimori lanzó un programa de privatizaciones destinado a obtener el apoyo de las élites socioeconómicas. Eso sí, Fujimori condicionó las privatizaciones a su popularidad continuada. Las privatizaciones en Brasil no podían ser justificadas en base a un mal funcionamiento de las empresas estatales ya que, hasta finales de los setenta, habían funcionado bien. Además, al contrario que en Perú y en Argentina, no había un claro defensor de las privatizaciones, ni público ni privado. Como consecuencia, cuando Fernando Collor lanzó su programa de privatizaciones en 1990, tanto las élites como el público tenían sentimientos enfrenados sobre el papel apropiado del Estado. Sólo más tarde, la opinión pública comenzó a concebir las privatizaciones como una salida a las condiciones económicas cada vez más deterioradas. Cuando Fernando Henrique accedió al poder en 1994, el clima de opinión era mucho más favorable a sus planes de privatización.

La discusión anterior es obviamente poco exhaustiva. Sin embargo, sugiere que ni las justificaciones de tipo económico (eficiencia y pragmatismo) ni las explicaciones de tipo político (ideología y oportunidad) pueden explicar en exclusiva la decisión de privatizar. Además, parece que más allá de la presencia o ausencia de estas variables, el modo en que se combinan no es único. La ideología, el pragmatismo y la oportunidad se dan al mismo tiempo excepcionalmente (en el Reino Unido, especialmente después de 1983, o en Portugal después de Cavaco Silva). En algunos casos la ideología ha sido favorable, pero la oportunidad ha actuado en contra de las privatizaciones (Alemania). En otros casos, la ideología parecía a priori contra las privatizaciones y sin embargo el pragmatismo dominó y la oportunidad existió o fue creada deliberadamente (España, Argentina y Perú). Finalmente, hay casos en los que ninguno de los tres factores fueron determinantes a la hora de privatizar.

Estas variables y su combinación son necesarias para entender *cómo* se han llevado a cabo las privatizaciones. Sin embargo, se muestran más débiles cuando de lo que se trata es de explicar *por qué* tantos países se han subido al tren de las privatizaciones en un lapso de tiempo tan breve. Por esta razón, algunos autores han señalado a factores internacionales, además de locales, como los causantes de esta tendencia. Concretamente algunos analistas han apuntado la posibilidad de que las privatizaciones se hayan generalizado debido a un proceso de difusión. Genéricamente, la difusión hace referencia al hecho de que las decisiones sobre políticas adoptadas en un país influyan en esas mismas decisiones en otros países. El problema, no obstante, es identificar cuál es el mecanismo por el que las políticas se difunden.

Mi interés particular se centra en el aprendizaje a partir de la experiencia de los demás¹⁰. El argumento de que los gobiernos, sobre todo en el

10. En este momento, conviene insistir en lo que este trabajo no explora. En particular, un modelo explicativo de las privatizaciones basado en el aprendizaje de la experiencia de los otros no puede explicar la decisión de los innovadores, es decir, por qué países como Reino Unido o Chile decidieron privatizar sin que hubiera ninguna (o casi ninguna) experiencia previa de la que aprender.

mundo en desarrollo, se han embarcado en reformas de mercado como consecuencia de un proceso de aprendizaje de los errores de políticas estatistas pasadas está firmemente asentado en la literatura¹¹. Mi hipótesis de trabajo es precisamente que la decisión de privatizar ha sido el resultado de un proceso de aprendizaje. En otras palabras, los buenos resultados de los que privatizan habrían inspirado al resto a hacer lo mismo. Este tipo de argumento ha sido apuntado por autores que han trabajado sobre la economía política de las privatizaciones. Por ejemplo, Hector Schamis (1992) sostiene que las coaliciones socialistas en Francia aprendieron del programa de privatizaciones de Thatcher. Edouard Balladur sostuvo que “la experiencia británica es, sin ninguna duda, el mejor ejemplo y uno de los que ha tenido más similitudes con lo que nosotros queremos hacer” (en Suleiman, 1990: 122). Los partidos populistas en Argentina y México admitieron los méritos de las políticas económicas de Pinochet, que tuvieron en las privatizaciones su característica principal. En relación a América Latina, Manzetti (1999: 19) afirma que la imitación “basada en los resultados positivos de privatizaciones previas en otros países” proporcionó nuevos incentivos para privatizar. Este autor sostiene que en Argentina “los resultados positivos mostrados por las privatizaciones en varios países europeos, México y el vecino Chile, podrían también haber tenido un impacto en las consideraciones pragmáticas de Menem”. Y este autor añade que “aunque los presidentes argentinos y peruanos estaban lejos de ser verdaderos creyentes [en las privatizaciones], resultaron ser rápidos aprendices” (pàg. 299). Incluso en Tailandia, el ministro encargado del programa de privatizaciones aclaró que “de alguna manera, estamos empezando a seguir las políticas de la señora Thatcher, que parecen haber tenido un gran éxito en Gran Bretaña” (citado en Ikenberry, 1990: 102).

11. Véase Meseguer (2002), capítulo I para una amplia discusión de la literatura sobre aprendizaje y reformas económicas.

En la siguiente sección contrasto precisamente esta hipótesis de aprendizaje. También contrasto si esta hipótesis es válida incluso cuando se controla por una serie de factores económicos y políticos nacionales y por otros canales por los que las políticas se podrían difundir. Brevemente, podría ser que los gobiernos no aprendiesen de la experiencia sino que simplemente respondiesen de una manera independiente a unas mismas condiciones internacionales y con las mismas políticas. Alternativamente, podría ocurrir que los gobiernos privatizaran siguiendo modas en un intento de señalar credibilidad y compromiso con las reformas (Weyland, 2004). Por último, podría ser el caso de que la venta del sector estatal no fuera resultado de una decisión deliberada, sino consecuencia de presiones externas para que se privatice, es decir, el resultado de una imposición. Como muestra a continuación, tanto el aprendizaje como la simple imitación han sido relevantes en la decisión de privatizar, pero no así la presión de otros actores, como organismos internacionales o IFI.

El resto del trabajo prosigue de la siguiente forma: en la próxima sección, presento de una manera no técnica los fundamentos del modelo empírico de aprendizaje y decisión racionales y presento los primeros resultados empíricos. En esa misma sección, discuto los mecanismos alternativos al aprendizaje y muestro también los resultados de la estimación de este modelo ampliado para toda la muestra y para los países de la OCDE y América Latina separadamente. El resultado más interesante de este ejercicio es que ambas regiones parecen haber mostrado dinámicas distintas tanto en el aprendizaje como en la influencia de algunas características políticas de sus regímenes.

Aprendizaje e hipótesis alternativas

El test empírico de la hipótesis de aprendizaje se basa en 37 países de América Latina y la OCDE entre los años 1980 y 1997¹². Como fuentes estadísticas sobre las privatizaciones, he empleado el *World Bank Privatization Dataset*, que tiene información sobre aproximadamente 8.000 transacciones en países de renta media y baja del período 1988-1998. La base de datos de Garrett, Guillén y Kogut (2000), *Privatization around the World*, contiene información acerca de más de 4.300 transacciones realizadas en países en desarrollo, economías socialistas en transición y países de la OCDE. Finalmente, también he empleado los monográficos *Privatization Yearbook* del período 1990-2000. Estos datos se han complementado con literatura secundaria¹³.

He tomado como inicio del proceso de privatización la existencia de un programa sistemático y deliberado dirigido a reducir el tamaño del sector público estatal. La variable dependiente, *PRIV*, ha sido codificada como una variable dicotómica. Su valor es 1 si un país un determinado año ha llevado a cabo alguna privatización de empresas estatales y es 0 en caso contrario. La lista de países, años de entrada y salida de la base de datos así como los períodos de privatización se muestran en el Apéndice A.II.

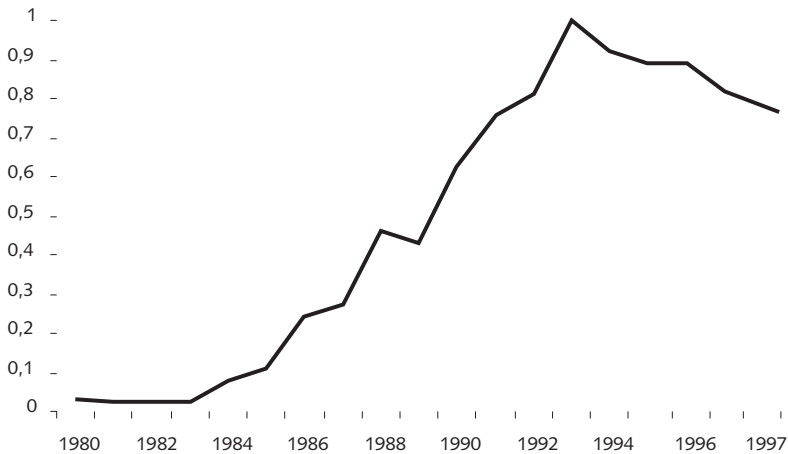
De acuerdo con mis datos, hay 308 observaciones de las 660 que constituyen el total de los datos en las que se llevó a cabo alguna venta. Como muestra la figura 1, esta actividad se ha concentrado al inicio de los años noventa, alcanzando su máximo en 1993. En ese año, todos los países

12. La lista de países aparece en el apéndice A.II. A efectos de agrupación regional, México se ha incluido en el grupo latinoamericano. Nótese que la región OCDE incluye dos economías postcomunistas, Polonia y Hungría.

13. La base de datos del Banco Mundial no incluye países de la OCDE y la base de datos de Garrett et. al., contrastada con los datos del Banco Mundial, resultó no ser concisa. Se puede consultar un *codebook*.

incluidos en el análisis llevaron a cabo alguna venta. Esta tendencia fue ligeramente revisada hacia el final del período de estudio, coincidiendo con las crisis mexicana y asiáticas (1994 y 1997, respectivamente)¹⁴.

Figura 1. Proporción de privatizaciones (1980-1997)



Para contrastar la hipótesis de aprendizaje¹⁵, asumo que los gobiernos tienen unas creencias iniciales sobre los resultados esperados de privatizar, concretamente, sobre los resultados en términos de crecimiento¹⁶. Este

14. Al menos en el período de este estudio, no existen motivos para atribuir el retroceso en la marcha de las privatizaciones a una finalización del proceso, ni siquiera en las dos economías de transición incluidas en la muestra (Polonia y Hungría).

15. Una explicación técnica y detallada del modelo de aprendizaje racional se puede encontrar en Meseguer (2002), capítulo II.

16. A priori, habría sido más interesante tomar como elemento de aprendizaje los resultados en términos de déficit público como resultado del cual los gobiernos quieren aprender. Sin embargo, los datos del Banco Mundial sobre déficits públicos son demasiado escasos.

supuesto es un tanto restrictivo, ya que los gobiernos podrían igualmente estar interesados en otros resultados tales como el impacto de las privatizaciones sobre el empleo, los niveles de inversión, el volumen de endeudamiento público, o la calidad y variedad de los servicios. Lamentablemente, no existen datos disponibles sobre la mayoría de estos indicadores.

Existe siempre cierto grado de incertidumbre alrededor de los resultados que se esperan de una política. Los gobiernos pueden reducir esa incertidumbre sencillamente observando los resultados de los países que han privatizado antes o que, por el contrario, han decidido mantener el statu quo. La experiencia de estos países proporciona una fuente de información “gratuita” con la que los gobiernos pueden actualizar sus creencias y tomar decisiones mejor informados sobre qué política seguir. La regla para actualizar esas creencias iniciales es racional si los actores tienen en cuenta *toda* la información disponible y dan más importancia a la información cuanto más abundantes y menos variaciones presenta.

Siendo más sistemáticos, imaginemos que los gobiernos están interesados en saber qué impacto tendrán las privatizaciones en el crecimiento de sus países. Los gobiernos pueden observar la experiencia de quienes han privatizado antes y de quienes no lo han hecho. Cuanta más información exista, más fiabilidad se le dará. Pero además, un político racional debe tener en cuenta si esa información es consistente (si la variabilidad de los resultados que observa es poca) o no. Por tanto, es posible describir un escenario de “máximo aprendizaje” en el que los gobiernos tienen muchas dudas sobre qué resultados esperar de las privatizaciones (si sus creencias iniciales son muy vagas) y la experiencia de otros países es mucha y muy coherente. En este caso, la experiencia de los demás países tendrá un gran impacto a la hora de revisar sus creencias iniciales, y predominará sobre éstas últimas.

Por supuesto, la versión del aprendizaje que aquí se contrasta (racional o bayesiana) no agota ni mucho menos las aproximaciones a este fenómeno. Para otros autores (véase Weyland, 2004), el aprendizaje no puede ser racional debido a las limitaciones cognitivas de los individuos.

En la concepción *bounded* o limitada del aprendizaje, los individuos incurren en ciertos sesgos y hacen uso de algunos recursos heurísticos a la hora de analizar la información de que disponen. Sin embargo, en mi opinión, no es claro que las concepciones racional y limitada del aprendizaje sean irreconciliables o diametralmente opuestas¹⁷.

Un supuesto muy extendido en toda la literatura sobre difusión es que los gobiernos podrían discriminar la experiencia ajena dependiendo de la proximidad a la fuente de información. Por ejemplo, Rammamurti (1999: 47) considera que la experiencia clave en términos de aprendizaje es un buen resultado en un país vecino. En su discusión sobre por qué las privatizaciones han sido lentas en el África Subsahariana, el autor afirma que “la privatización no puede lanzarse hasta que un *cross-section* de líderes de opinión nacionales se convenza de que funcionará a nivel local. Esta idea, a su vez, debe estar basada en la experiencia local con las privatizaciones o con el éxito en países vecinos”. El mismo autor añade “dudo que a los oficiales del África Subsahariana se les venda la privatización simplemente con el argumento de que parece haber funcionado bien en Argentina o en Malasia”.

A la hora de construir el modelo, he tenido en cuenta esta hipótesis estructurando la experiencia disponible en tres fuentes: los resultados pasados de las privatizaciones en un cierto país (experiencia propia), los resultados medios de las privatizaciones en el área geográfica a la que cierto país pertenece, en este caso, a la OCDE o América Latina (experiencia regional), y los resultados de los medios de privatizar en una región distinta a la que cierto país pertenece (otra experiencia). Por ejemplo, el Gobierno argentino aprendería hipotéticamente de los resultados pasados de las privatizaciones en su país, de los resultados en América Latina y también de los resultados en la OCDE. Cuál de estas

17. Así lo defiendo en mi trabajo “Bounded and Rational Learning in the Diffusion of Innovations”, manuscrito no publicado.

tres experiencias es más relevante es una pregunta empírica. Nótese finalmente que esta organización de la experiencia sirve de una forma aproximada para controlar por características compartidas como una religión común, un idioma común, un pasado colonial y afiliaciones institucionales también compartidas (UE, OCDE).

Por tanto, el test consiste, en primer lugar, en calcular las creencias actualizadas de los gobiernos acerca de los resultados y la variabilidad de resultados de privatizar y no privatizar. La variabilidad de los resultados es un dato importante para los gobiernos, ya que les permite inferir cuál es el impacto sobre los resultados atribuible a la política. En segundo lugar, consiste en comparar esas creencias actualizadas. Insisto una vez más en que esas creencias se actualizan con la experiencia de otros países, previamente estructurada de acuerdo al criterio de proximidad geográfica. El último paso consiste en relacionar esas creencias actualizadas (variables independientes) con las decisiones sobre privatización de facto observadas (variable dependiente) y contrastar la capacidad explicativa de esas variables de aprendizaje. El instrumento que utilizo es un modelo probit dinámico¹⁸. En este modelo, las decisiones actuales de privatizar o no, y_{it} , se modelizan en función de la historia precedente de privatizaciones, y_{it-1} . Una matriz de probabilidades condicionadas de transición entre estados dadas las variables independientes, Z_{it-1} , se puede obtener con el siguiente modelo:

$$\Pr(y_{it}=1|y_{it-1}) = F[Z_{it-1}\beta + y_{it-1} Z_{it-1}\alpha]$$

β indica el efecto de las variables independientes sobre la probabilidad de privatizar en el momento t , dado que no se privatizó en el momento $t-1$, $\Pr(y_{it}=1|y_{it-1}=0)$. En la muestra, hay 48 transiciones de ese tipo. La

18. Aplicaciones y explicaciones de este modelo pueden encontrarse en Przeworski y Vreeland (2000) y Gleditsch y Ward (2003, manuscrito no publicado).

estimación de la probabilidad de que se privatice en el momento t , dado que se privatizó en el momento $t-1$, $\Pr(y_{it}=1|y_{i,t-1}=1)$ la proporciona el vector de parámetros $\gamma=\alpha+\beta$. Por tanto, γ es la estimación de la probabilidad de continuar privatizando. Lo interesante de esta herramienta es que permite distinguir las dos secuencias típicas de la economía política de las reformas: lanzamiento y consolidación.

Como variables explicativas, incluyo, en primer lugar, sólo las variables que se refieren al aprendizaje tanto de la experiencia por término medio como de la variabilidad de esa experiencia. En el supuesto de que los gobiernos son adversos al riesgo, a más variabilidad de los resultados de privatizar, menor probabilidad de que se lance esta política.

A la vista de los resultados de la estimación (tabla 1, en la columna (1) “aprendizaje”), el modelo de aprendizaje explica bien las decisiones de lanzar privatizaciones y ello independientemente de la cercanía o lejanía de la fuente de información. Para los países que integran la muestra, tanto la experiencia propia como la experiencia en su región y en la otra región parecen haber sido muy relevantes en su decisión de privatizar, es decir, los gobiernos habrían vendido sus empresas públicas porque, de acuerdo a la experiencia observada, los resultados medios en términos de eficiencia son mejores relativamente hablando bajo esta opción. Sin embargo, no se puede decir lo mismo respecto a la decisión de estos países de continuar privatizando: la experiencia observada parece tener muy poco que ver con la decisión de sostener las privatizaciones y, según estudios recientes (Schamis, 2002; Murillo, 2002), está más asociada a ciertas dinámicas distributivas que surgen durante el proceso de ventas.

El siguiente apartado explora si el resultado obtenido en relación al aprendizaje es robusto a la inclusión de otros mecanismos alternativos, que podrían haber empujado a los gobiernos a converger en sus opciones de políticas, y si es robusto a la inclusión de algunas características de los regímenes políticos de los países analizados.

Hipótesis alternativas

El aprendizaje de la experiencia de los otros es sólo uno de los posibles mecanismos por el cual los gobiernos han convergido en sus decisiones de privatizar. En esta sección, analizo la posibilidad de que los gobiernos hayan privatizado simplemente siguiendo tendencias de opinión. Alternativamente, los gobiernos podrían haber privatizado en masa bajo la presión de terceras partes. Finalmente, puede que la tendencia generalizada a privatizar no tenga nada que ver con un fenómeno de difusión sino que sea la consecuencia de respuestas independientes de países enfrentados a unas mismas condiciones.

En el caso de la imitación, y en contraposición al aprendizaje, los gobiernos no escogen sus políticas en base a una comprensión más refinada de las consecuencias de sus decisiones. La imitación “implica la adopción de políticas sin tal comprensión” (May, 1992: 333; Rose, 1991; Bennett, 1991; Biersteker, 1995). Sin embargo, una cierta percepción de éxito es necesaria para incentivar la imitación. Discutiendo la privatización, Ikenberry (1990) afirma que “la clave es copiar aquello que *parece* funcionar” (pág. 103; énfasis añadido).

Las razones por las que unos gobiernos imitan a otros son diversas. En primer lugar, la imitación puede ser “social”. Un Gobierno enfrentado a la incertidumbre sobre qué política llevar a cabo y, sobre las consecuencias de la misma, podría copiar las políticas de países con los que comparte lazos lingüísticos, religiosos o históricos. Además, cuestiones de reputación y credibilidad pueden llevar a los gobiernos a copiar políticas ampliamente suscritas en otras partes. Weyland (2000: 24) afirma que “la imitación de prácticas novedosas desarrolladas por países con buena reputación podría estar causada no tanto por un esfuerzo cuidadoso por mejorar las políticas como por un deseo de demostrar modernidad y atraer la opinión favorable de la opinión pública internacional”. A su vez, la credibilidad puede ayudar a los países a ganar influencia tanto a nivel internacional como en el terreno nacional. A nivel internacional, la adopción de políticas generalmente consideradas como “solventes” puede ser entendida como una señal de compromiso con políticas económicas coherentes. Ello, a su vez, aumenta la cre-

dibilidad de un país en un contexto de competición por capitales cada vez más fuerte (Maxfield, 1997). A nivel local, adoptar las políticas implementadas en otros países puede ser un buen argumento para gobiernos comprometidos con políticas impopulares. Adoptar las políticas de la mayoría puede, por tanto, servir para legitimar su adopción y reducir la oposición a las mismas (Vreeland, 2003). Finalmente, la imitación se puede deber a razones de tipo competitivo. Los gobiernos podrían adoptar las mismas políticas que sus competidores debido al temor de que la no adopción provoque salidas de inversiones del país o la ineficacia de sus propias políticas.

Para contrastar la hipótesis de si la imitación ha condicionado la decisión de privatizar, he incluido en el modelo una variable que recoge el número de terceros países que están privatizando contemporáneamente. Esta variable es una aproximación al clima general de opinión en relación a las privatizaciones (Broz, 1999)¹⁹. La hipótesis, de nuevo, es que un número elevado de países que privatizan puede ser un incentivo para que otros países lo hagan. Cuando una política se extiende, los gobiernos tienden a considerarla la solución más obvia e incluso a darla por hecho (*taken for grantedness*) excluyendo otras opciones.

En cuanto a la imposición por parte de terceros, se puede llegar a la hipótesis que los gobiernos han privatizado, no como resultado de una decisión propia, sino como resultado de presiones externas, especialmente de organismos internacionales. El ejemplo más claro de imposición lo constituye la llamada “condicionalidad”. Esta última implica cambiar créditos por políticas. La privatización suele ser un elemento central de los paquetes de reformas que se negocian con las IFI, también puede estar indirectamente inducida por la obligación de reducir los déficits fiscales y de defender los derechos de propiedad, ambos objetivos promovidos por estas instituciones.

Sin embargo, hay motivos para ser escéptico respecto a los efectos que los programas de las IFI pueden tener en la decisión de privatizar, especial-

19. En el modelo de umbrales de Granovetter, el factor relevante es el número de terceros que deben tomar una decisión antes de que un determinado actor tome esa decisión también. Para una aplicación de este modelo, véase Levi-Faur (2002).

mente en el contexto de esta investigación. El 62% de las observaciones corresponden a países de la OCDE, de los cuales la gran mayoría privatizaron sin estar bajo influencia de las IFI. De las 200 observaciones de privatización en esa zona, tan sólo 17 se produjeron bajo acuerdos con el FMI. En toda la muestra, alrededor del 28% de las ventas se produjeron bajo acuerdos con esa institución, la mayoría en América Latina. Más relevante para muchos países de la OCDE podría haber sido la presión ejercida indirectamente por la Unión Europea (UE) y la imposición por parte de ésta de estrictos criterios de convergencia. Particularmente, la convergencia exigía que los déficits fiscales no superaran el 3% del PIB.

Para contrastar la hipótesis de imposición, he incluido en el modelo dos variables *dummy* que recogen la existencia o no de un acuerdo con el FMI y la pertenencia o no a la UE. La hipótesis de trabajo es que tanto tener un acuerdo con el FMI como pertenecer a la UE habría tenido un impacto positivo en la decisión de privatizar.

Finalmente, he incluido en el modelo una serie de variables que se refieren a condiciones políticas y económicas locales. Aunque idealmente intenté replicar el trabajo de Brune y Garrett (2000), muchas de sus variables no se pudieron incluir en la estimación, ya que el tamaño de la muestra es relativamente reducido y el número de valores perdidos es elevado. Este es el caso del grado de acumulación de capital, el nivel de endeudamiento externo y el grado de apertura del país. También quise incluir el déficit público en la especificación del modelo, pero, de nuevo, un buen número de observaciones se perdían. Las variables de control que he incluido son la ideología de los gobiernos, el grado de apertura del régimen y la inflación (el apéndice A.II contiene información sobre las fuentes y define las variables)²⁰. Por último, merece la pena tener en cuenta la posible relevancia que

20. Una variable de control que sería muy conveniente incluir en futuras especificaciones es el tamaño inicial del sector público. Según Brune y Garrett (op. cit.) y como cabía esperarse, la probabilidad de privatizar es mayor cuanto mayor sea ese tamaño inicial. Los datos no están disponibles para su utilización.

la caída de los regímenes comunistas del Este y Centro de Europa podría haber tenido en las percepciones de los gobiernos sobre la política de privatizaciones, el tamaño deseable del sector público y el consiguiente deseo o no de estados “grandes”.

En cuanto al impacto de estos controles, sus efectos no son claros a priori. En principio, los partidos de derecha parecen ser, ideológicamente hablando, mejores candidatos para privatizar que los gobiernos de izquierda, ya que para los primeros, un Estado pequeño es parte de su agenda. Sin embargo, en el apartado anterior, he mostrado cómo la decisión de privatizar se ha producido a lo largo de todo el espectro ideológico. Ello no quiere decir que una vez tomada la decisión de privatizar, no se hayan dado diferencias importantes en cuanto a cómo se ha privatizado (cuánto se ha vendido, cómo y a quién, Murillo [2002]; Schamis [2002]). Sin embargo, la decisión inicial parece haber sido indiferente a este factor. En cuanto al grado de apertura del régimen, conviene recordar que muchos de los países de la muestra, mayoritariamente en América Latina, experimentaron transiciones a la democracia en los años ochenta. Se podría argumentar que privatizar es más complicado cuanto más democrático sea un régimen, ya que el control democrático y la impopularidad de las privatizaciones juegan en contra de esta política. El impacto de la inflación sobre las privatizaciones es también muy poco claro. Por un lado, se podría especular que los gobiernos privatizan precisamente cuando se enfrentan a condiciones económicas muy adversas como forma de señalar su compromiso con las reformas; pero a su vez, una situación de hiperinflación puede restringir la capacidad de maniobra de los gobiernos. Finalmente, la caída de los regímenes comunistas de Europa Central y del Este podría haber afectado positivamente la propensión de los gobiernos a privatizar por lo que esta caída significó en términos de deslegitimación de estados “sobredimensionados”.

Resultados

Las columnas (2), (3) y (4) de la tabla 1 muestran los resultados del modelo ampliado con los controles y los mecanismos alternativos de difu-

sión. La estimación se ha realizado en toda la muestra así como en las submuestras regionales, ya que las diferencias políticas y económicas entre ambas regiones podrían quedar ocultas bajo la estimación conjunta.

Dos aclaraciones respecto al modelo estadístico: en primer lugar, no se han incluido en el modelo las variables de aprendizaje referentes a la variabilidad de los resultados que, como he comentado más arriba, son un indicador de la responsabilidad de la política sobre los resultados. La razón es que estas variables están relacionadas con la variable de contagio (número de otros países que privatizan contemporáneamente) moderadamente en la muestra global pero fuertemente en las submuestras regionales (hasta un 0,9). Por tanto, se mantienen las variables de aprendizaje referentes a los resultados en término medio a fin de poder facilitar la comparación de los resultados entre la muestra y las submuestras.

En segundo lugar, la tabla 1 recoge solamente las estimaciones de la probabilidad de iniciar o lanzar las privatizaciones. La razón, una vez más, estriba en que en las submuestras regionales, existen muy pocos casos de transiciones desde el estatus de privatizar al estatus de no privatizar, con lo cual la estimación de las probabilidades de continuidad no son fiables.

La comparación entre las columnas (1) y (2) muestra que las variables referentes al aprendizaje mantienen su significatividad incluso después de la inclusión del resto de variables, aunque el aprendizaje de la propia experiencia pierde su significatividad. Sorprendentemente, de todos los controles incluidos en el modelo (2), sólo la imitación es altamente significativa. Por tanto, el global de la muestra refleja que la decisión de lanzar privatizaciones ha sido la consecuencia de un proceso de difusión en el que tanto el aprendizaje de los resultados de los otros como la simple imitación (sobre todo esta última) han sido determinantes.

Una comparación por filas entre las columnas (2), (3) y (4), es decir, entre la muestra global y las submuestras regionales, da pie a conclusiones muy interesantes. Para empezar, el resultado más sólido de esta investigación es que la privatización ha tenido mucho que ver con un proceso de imitación en el que tanto países industrializados como latinoamericanos habrían privatizado debido a un fenómeno de contagio o *herding*.

Tabla 1. Modelo probit dinámico

	Muestra ⁽¹⁾		Muestra ⁽²⁾	OCDE ⁽³⁾	América ⁽⁴⁾
VD: PRIV	Aprendizaje	Aprendizaje	Controles	Controles	Controles
	Iniciar	Continuar	Iniciar	Iniciar	Iniciar
Constante	-1,58*** (-6,02)	1,48** (2,48)	-2,60*** (-5,92)	-4,56*** (-3,72)	-6,45*** (-3,06)
Experiencia Propia					
<i>Resultados</i>	0,16**	0,02	0,11	0,04	0,32*
<i>Medios</i>	(2,35)	(0,44)	(1,45)	(0,34)	(1,87)
<i>Variación de los Resultados</i>	0,57 (1,43)	-0,98* (-1,93)			
Experiencia Regional					
<i>Resultados</i>	0,35***	0,21	0,16*	-0,63	1,36**
<i>Medios</i>	(2,88)	(0,70)	(1,72)	(-1,22)	(2,55)
<i>Variación de los Resultados</i>	-0,05 (-0,18)	0,84 (0,04)			
Otra Experiencia					
<i>Resultados</i>	0,19*	-0,20	0,21**	0,59**	-0,99
<i>Medios</i>	(1,77)	(-0,95)	(2,22)	(2,10)	(-1,12)
<i>Variación de los Resultados</i>	-0,82** (-2,42)	-0,97 (-1,48)			
Ideología			0,08 (0,79)	0,25* (1,74)	-0,37 (-1,59)
Régimen			-0,002 (-0,10)	0,02 (0,60)	-0,14** (-2,30)
Inflación			0,08 (0,24)	1,61 (0,68)	-0,22 (-0,43)
Imitación			0,60*** (5,06)	0,49*** (3,39)	1,12*** (3,60)
FMI			0,22 (0,74)	-0,08 (-0,12)	0,50 (1,15)
UE			0,20 (0,71)	0,23 (0,78)	
Año 1990			0,33 (0,86)	0,45 (0,87)	2,24** (2,43)
Log Likelihood	-177,34	-177,34	-169,37	-94,02	-48,95
Degrees of Freedom	13	13	21	21	19
Valor P, F	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
N	623	623	533	342	191

*p<,10; **p<,05; ***p<,01; t-tests en paréntesis

Las variables de aprendizaje son robustas en las submuestras, pero este aprendizaje ha tenido pautas diferentes y un tanto sorprendentes cuando se comparan ambas regiones. Los países latinoamericanos parecen haber aprendido ligeramente de su propia experiencia con las privatizaciones y más significativamente, de la experiencia privatizadora en la zona. En la OCDE, por el contrario, ni la experiencia propia ni la experiencia regional influyeron en las decisiones de privatizar en la región. Sin embargo, no es posible rechazar la hipótesis de que, en la OCDE, los gobiernos han tenido presente la experiencia privatizadora de América Latina. Este resultado es un tanto sorprendente, pero se explica al menos en parte analizando el crecimiento de ambas regiones²¹. En toda la muestra, el crecimiento medio privatizando es de 3,10% mientras que los países que no han privatizado han crecido por término medio un 2,09%. Si esta cifra se desagrega por regiones, las diferencias son evidentes: mientras que en la OCDE el crecimiento medio fue prácticamente igual tanto con privatizaciones como sin ellas (2,55% y 2,67% respectivamente), en América Latina, el crecimiento medio de los países que han privatizado ha sido ostensiblemente mayor que el de los países que no privatizaron (4,19% y 1,23% respectivamente) y también mejor que el crecimiento en la OCDE. Obviamente, no toda la responsabilidad de este mayor dinamismo se puede atribuir a las privatizaciones, pero puede que la intensidad de este proceso en la región unido al repunte del crecimiento en los noventa haya ejercido un cierto efecto modelo en los países de la OCDE²².

21. Nótese que este efecto puede ser debido al tipo de indicador en que se basa el aprendizaje. Se podría pensar que este resultado habría sido diferente si en lugar de observarse tasas de crecimiento (a favor de América Latina en el período de estudio) se hubieran observado niveles de crecimiento (a favor de la OCDE). Agradezco a Peter Egger esta observación.
22. Alternativamente, podría ser que el proceso de privatización en América Latina, que ha supuesto importantes beneficios para muchos gobiernos occidentales (España es un caso paradigmático), hubiera sido otra fuente de aprendizaje extraordinaria sobre los beneficios de las privatizaciones.

Son igualmente interesantes los resultados relacionados con las variables de control. Los resultados sugieren que el análisis global efectivamente ocultaba tendencias diferenciadas en una y otra área geográfica. Nótese que, en la OCDE, la probabilidad de privatizar es alta, aunque relativa, relacionada con la presencia en el gobierno de partidos posicionados hacia la izquierda del espectro ideológico. En América Latina, no es tanto la ideología del partido en el poder como la apertura o represión del régimen lo que parece relacionarse con la probabilidad de privatizar de una forma inversa. Al menos cuando se trata de privatizar, democratización y privatización no han ido de la mano. Mientras que en Uruguay, una de las democracias más antiguas y consolidadas de la zona, las privatizaciones han sido pocas y muy contestadas popularmente, el mandato de Alberto Fujimori o el estado de *"coup de decret"* implantado por Carlos Menem en Argentina muestran que, incluso en democracia, algunos gobiernos buscaron formas de suspender la política "normal" a fin de llevar adelante ambiciosos planes de privatización (Schamis, 2002: 138).

Nótese que la caída de los regímenes comunistas ha influido favorablemente en la probabilidad de privatizar, pero sólo en América Latina. Por tanto, la deslegitimación de los modelos estatistas que la caída de estos regímenes trajo consigo contribuyó a la ola de reformas liberalizadoras en América Latina, una región con una amplia tradición de políticas económicas fuertemente intervencionistas y, en gran medida, fracasadas.

Para terminar, resaltar otro resultado de gran importancia, pero por su no significatividad: ni a nivel global ni a nivel regional los programas del FMI o la pertenencia a la UE han tenido ninguna influencia en las privatizaciones de la última década. Y lo mismo se podría decir de los niveles de inflación. A pesar de que tradicionalmente se considera que los gobiernos privatizan ante malas condiciones económicas, los resultados señalan que este factor no es significativo.

Conclusiones

La sustitución del estatismo por una mayor presencia del mercado en la gestión de los asuntos públicos ha supuesto uno de los cambios más importantes de las últimas décadas. La nacionalización fue la marca distintiva del estatismo, tanto como la privatización lo es de la creciente “marquetización” de las economías. En este trabajo, he investigado el papel que diferentes mecanismos de difusión han desempeñado en la adopción casi masiva de esta política, especialmente en los países en vías de desarrollo, y a la vista de que los factores nacionales parecen ser insuficientes. De esos mecanismos, me he centrado especialmente en el aprendizaje de la experiencia de los demás, haciendo frente a un problema metodológico complicado como es la medición del aprendizaje.

Mi hipótesis de trabajo ha sido que los gobiernos han privatizado a la vista de la experiencia, tanto propia como ajena, de los que han privatizado y de los gobiernos que han optado por mantener el statu quo. He mostrado que esta hipótesis no se puede rechazar ni en la muestra global ni en las submuestras regionales, si bien las dinámicas de aprendizaje parecen haber sido diferentes en la OCDE y en América Latina. Hay dos resultados especialmente concluyentes, tanto en su significatividad como en su no significatividad. Para empezar, el estudio muestra de forma contundente que estos países han privatizado por un efecto de contagio. En segundo lugar, el otro resultado concluyente, pero en su no significatividad, es que la presión de arriba-abajo (*top-down*) no ha inducido a los países a privatizar.

En América Latina, la decisión de vender empresas estatales ha sido consecuencia de un aprendizaje de la experiencia propia y de la experiencia regional, aunque no se puede descartar un papel muy relevante de la imitación. Sin duda, el cambio en el clima de opinión a favor de las privatizaciones, en parte debido al varapalo que la caída de los regímenes comunistas supuso para las visiones más intervencionistas del

Estado en la economía, ha sido una fuerte motivación para privatizar en países urgidos por la necesidad de demostrar un compromiso con políticas “solventes”. Además, las privatizaciones han sido más susceptibles de ser lanzadas allí donde el régimen político ha sido más represivo, incluso en democracia.

En la OCDE, y sorprendentemente, no se puede descartar que la privatización haya tenido que ver con el mejor crecimiento experimentado en América Latina a tenor de la liberalización, si bien este resultado es susceptible de ser motivado por el indicador de aprendizaje empleado en este estudio (tasas en lugar de niveles de crecimiento). A su vez, los gobiernos de izquierda y centro-izquierda han sido los más propensos a lanzar privatizaciones al mismo tiempo que no se puede descartar un importante papel del contagio en las decisiones de estos gobiernos. De nuevo, este comportamiento se podría deber a la necesidad de demostrar un cierto compromiso de rigor y modernidad en un contexto internacional cambiante.

Por tanto, la respuesta a la pregunta de este trabajo es que, efectivamente, los gobiernos han privatizado, primero, como consecuencia de un proceso de difusión y, segundo, de un proceso de difusión que, matizado por ciertas pautas regionales, ha tenido que ver parcialmente con el aprendizaje de la experiencia privatizadora previa y ajena y abrumadoramente con un proceso de seguimiento “irracional” de tendencias internacionales de opinión a favor de esta política o, lo que es lo mismo, un proceso de imitación.

El modelo aquí presentado no agota, ni mucho menos, otras explicaciones igualmente plausibles del proceso de privatizaciones en ambas regiones. Recientemente, Kogut y McPherson (2003) han demostrado que ciertas comunidades epistémicas, como el número de economistas formados en la Escuela de Chicago que alcanzan puestos de poder, hacen que la probabilidad de privatizar sea mayor. En otras palabras, las ideologías económicas dominantes tienen mucho que ver con las privatizaciones masivas de las últimas décadas.

Nótese, por último, que el presente estudio no diferencia entre sectores y que el período de análisis finaliza en el año 1997. Ya en ese momento se observa cierto retroceso en el ritmo de las privatizaciones. Por tanto, dos extensiones lógicas de este estudio son su ampliación en el tiempo a fin de constatar si el modelo de aprendizaje mantiene su capacidad de predecir la ralentización del proceso y la disgregación del análisis por sectores, quizás tomando como variable de aprendizaje los beneficios conseguidos por la empresas privatizadas en contraposición a las no privatizadas.

Referencias bibliográficas

- ALVAREZ et. al. ACGLPV. *World Political and Economic Database*, 1997.
- BENNETT, C. "What is Policy Convergence and what Causes it?" *British Journal of Political Science*, 1991, 21(2): 215-233.
- BENNETT, C. and HOWLETT. M. "The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change". *Policy Sciences*, 1992, 25: 275-294.
- BERMEO, N. "The Politics of Public Enterprise in Portugal, Spain and Greece". En: Suleiman, E. and Waterbury J. (ed) *The Political Economy of Public Sector Reform*, 113-136. Boulder: West View Press, 1990.
- BIRSCH, M. and HAAR, J. (eds) *The Impact of Privatization in the Americas*. North-South Center: University of Miami Press, 2000.
- BROZ, L. *Political Institutions and the Transparency of Monetary Policy Commitments*. Ms, 1999.
- BRUNE, N. and GARRETT, G. *The Diffusion of Privatization in the Developing World*. Yale University. Ms, 2000.
- CELARIER, M. "Privatization: A Case Study in Corruption". *Journal of International Affairs*, 1996, 50(2): 531-543.
- ESSER, J. "Privatization in Germany: symbolism in the Social Market

- Economy?" En: Parker (ed) *Privatisation in the European Union*, 101-121. Routledge: London, 1998.
- GARRETT, G; GUILLEN, M. and KOGUT. *Privatization Around the World*. Yale. Ms, 2000.
- HODGE, G. *Privatization: an International Review of Performance*. Boulder: West View, 2000.
- HOWLETT, M. and RAMESH, M. "Patterns of Policy Instrument Choices: Policy Styles, Policy Learning and the Privatization Experience". *Policy Studies Review*, 1993, 12(1/2): 1-24.
- HULSINK, W. and SCHENK, H. "Privatization and deregulation in the Netherlands". En: Parker (ed) *Privatization in the European Union*, 242-258. Routledge: London, 1998.
- IKENBERRY, J. "The International Spread of Privatization Policies: Inducements, Learning and Policy Bandwagoning". En: Suleiman, E. and Waterbury J. (eds) *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*. London: Westview Press, 88-110, 1990.
- KAUFMANN, D, and SIEGELBAUM, P. "Privatization and Corruption in Transition Economies". *Journal of International Affairs*, 1996, 50(2): 419-459.
- KOGUT, B. and MCPHERSON, J. Muir "The Decision to Privatize as an Economic Policy Idea. Epistemic Communities and Diffusion". Unpublished Ms, 2003.
- LEVY, J. "Learning and foreign policy: sweeping a conceptual minefield". *International Organization*, 1994, 48 (2): 279-312.
- MALONEY, W. "Privatization with Share Diffusion: Popular Capitalism in Chile, 1985-1988". En: Baer and Birch (ed) *Privatization in Latin America. New Roles for the Public and the Private Sectors*. 135-162. London: Praeger, 1994.
- MANZETTI, L. *Privatization South America Style*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- MARK, M. *The Political Logic of Privatization. Lessons from Great Britain and Poland*. Praeger: London, 1993.

- MAXFIELD, S. *Gatekeepers of Growth : the International Political Economy of Central Banking in Developing Countries*. Princeton, NJ : Princeton University Press, 1997c.
- MAY, P. "Policy Learning and Failure". *Journal of Public Policy*, 1992, 12(4): 331-354.
- MESEGUER, C. *Bayesian Learning About Policies*. Instituto Juan March: Madrid, 2002.
- MURILLO, V. "Political Bias in Policy Convergence. Privatization Choices in Latin America". *World Politics*, 2002, 54(July): 462-93
- OECD. *Privatisation in Asia, Europe and Latin America*. París, 1996.
- PARKER, D. "Introduction". En: Parker (ed) *Privatization in the European Union. Theory and Policy Perspectives*. 1-9. London: Routledge, 1998a.
- PARKER, D. "Privatization in the European Union. An Overview". En: Parker (ed) *Privatization in the European Union. Theory and Policy Perspectives*. 10-46. Routledge: London, 1998b.
- PITELIS, C. and CLARKE, T. "The Political Economy of Privatization". En: Pitelis and Clarke (ed) *The Political Economy of Privatization*. 1- Routledge: London, 1994.
- Privatisation Yearbook*. 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000. London: Privatisation International.
- RAMAMURTI, R. "Why Haven't Developing Countries Privatized Deeper and Faster?", *World Development*, 1999, 27(1): 137-155.
- RAMIREZ, M. "Privatization and the Role of the State in Post-ISI Mexico". En: Baer and Birch (ed) *Privatization in Latin America. New Roles for the Public and the Private Sectors*. 21-44. London: Praeger, 1994.
- ROSE, R. "What Is Lesson-Drawing?" *Journal of Public Policy*, 1991, 2(1):3-30.
- ROWTHORN, B. and CHANG, H. "Public Ownership and the Theory of the State". En: Pitelis and Clarke (ed). *The Political Economy of Privatization*. Routledge: London, 1994. P. 54-69.

- SCHAMIS, H. *Re-Forming the State. The Politics of Privatization in Latin America and Europe*. Ann Harbor: University of Michigan Press, 2002.
- SCHNEIDER, B. "The Politics of Privatization in Brazil and Mexico: Variations on a Statist Theme". En: Suleiman, E and Waterbury, J. (ed) *The Political Economy of Public Sector Reform*. Boulder: West View Press, 1990. p. 319-245
- SIGMUND, P. "Chile: Privatization, Reprivatization, Hyperprivatization". En: Suleiman, E. and Waterbury, J. (ed) *The Political Economy of Public Sector Reform*. Boulder: West View Press, 1990. P. 346-363
- SULEIMAN, E. "The Politics of Privatization in Britain and France". En: Suleiman, E. and Waterbury, J. (ed) *The Political Economy of Public Sector Reform*,. Boulder: West View Press, 1990. P. 113-136.
- SULEIMAN, E. and WATERBURY, J. "Introduction: Analyzing Privatization in Industrial and Developing Countries". En: Suleiman, E and J. Waterbury (ed) *The Political Economy of Public Sector Reform* Boulder: West View Press, 1990. P. 1-21.
- VREELAND, J. *The IMF and Economic Growth*. Cambridge University Press: New York, 2003.
- WEYLAND, K. (forthcoming). "Conclusions". Unpublished Ms.
- WILLNER, J. "Privatisation in Finland, Sweden and Denmark: fashion or necessity". En: Parker (ed) *Privatisation in the European Union*,. Routledge: London, 1998. P. 172-191
- WORLD BANK. *Bureaucrats in Business. The Economics and Politics of Government Ownership*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- WORLD BANK. *World Bank Privatization Data*. www.worldbank.org, 1998.

Apéndice A. I

Definición de las variables y fuentes

POSMI: diferencia en las creencias posteriores, resultados medios, experiencia propia.

POSDI: diferencia en las creencias posteriores, variabilidad de los resultados, experiencia propia.

POSMR: diferencia en las creencias posteriores, resultados medios, experiencia regional.

POSDR: diferencia en las creencias posteriores, variabilidad de los resultados, experiencia regional.

POSMW: diferencia en las creencias posteriores, resultados medios, otra experiencia.

POSDW: diferencia en las creencias posteriores, variabilidad de los resultados, otra experiencia

EXELCRLC: ideología de los ejecutivos, Izquierda = 3, Centro = 2, Derecha = 1; En: Keefer et. al. 0=NA recodificados como valores perdidos.

POLITY: tipo de régimen, -10 = Autocracia Completa; 10 = Democracia Completa, tomado de POLITYIV (2002).

LOGGDP: Log del Deflactor del PIB, World Development Indicators (WDI, 2002).

UNDER: 1 = país-año bajo un acuerdo con el FMI, 0 = país-año sin un acuerdo. Tomado de Vreeland (2000).

G: Tasa de crecimiento anual, precios de mercado basados en la moneda local, constante.

EU: Pertenencia a la UE, 1 = Si, 0 = No.

EAST: Año de la caída de los países comunistas, 1 = 1990, 0 = Otros.

Otras variables de control

INVWB: Inversión (%PIB), WDI (1999)

OPENNESS: Exportaciones e Importaciones (%PIB) de OPEN in PWT 5.6a

DEFICIT: Déficit/Superávit (%PIB), WDI (1999).

SHRTDBT: Ratio de la deuda a corto plazo sobre el total de la deuda. Deuda a corto plazo es la deuda con una madurez de un año o menos. WB Development Finance (1999).

Apéndice A.II

Tabla 2. País, año de entrada y salida

Región	Año de Inicio	Año Fin	Período de Privatizaciones	
OCDE				
Canadá	1980	1997	1985	1997
Japón	1980	1997	1986	1988
			1993	1994
			1996	1988
Corea del Sur	1980	1997	1993	1996
Austria	1980	1997	1987	1997
Bélgica	1980	1997	1991	1997
Dinamarca	1980	1997	1993	1997
Finlandia	1980	1997	1988	1989
			1993	1997
Francia	1980	1997	1986	1997
Alemania	1980	1997	1986	1997
Grecia	1980	1996	1991	1993
Hungría	1980	1997	1996	1996
Islandia	1980	1996	1989	1997
Irlanda	1980	1997	1992	1993
Italia	1980	1997	1992	1996
Holanda	1980	1997	1990	1990
			1991	1997
Noruega	1980	1997	1990	1990
			1993	1996
Polonia	1981	1997	1990	1997
Portugal	1980	1997	1990	1997
España	1980	1997	1988	1997
Suecia	1980	1997	1992	1997
Turquía	1980	1997	1988	1997
Reino Unido	1980	1997	1980	1997
Nueva Zelanda	1980	1997	1987	1997

Región	Año de Inicio	Año Fin	Período de Privatizaciones	
AMÉRICA LATINA				
Costa Rica	1980	1997	1988	1988
			1991	1991
			1993	1995
Honduras	1980	1997	1988	1995
Jamaica	1980	1997	1986	1997
México	1980	1997	1988	1997
Nicaragua	1980	1996	1990	1996
Panamá	1980	1996	1990	1996
Argentina	1980	1997	1990	1997
Bolivia	1981	1997	1992	1993
			1995	1997
Brasil	1980	1997	1990	1997
Chile	1980	1997	1985	1997
Colombia	1980	1997	1991	1994
			1996	1997
Perú	1980	1997	1991	1997
Uruguay	1980	1997	1990	1990
			1993	1995
Venezuela	1980	1997	1990	1997