



*Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2009(Num. 8)**

¿Debería el Estado ser el dueño de las empresas e industrias más importantes? Opiniones desde las Américas

Por Margarita Corral
Margarita.corral@vanderbilt.edu
Vanderbilt University

La privatización de las empresas estatales fue una recomendación central del “consenso de Washington” que surgió hace más de una década. Pese a que los gobiernos en casi todo el mundo siguieron las recomendaciones, y un gran número de empresas fueron privatizadas, el debate sobre el papel más apropiado del Estado en la economía permanece todavía abierto (Franko 2007). Este informe de la serie *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas* analiza las preferencias ciudadanas sobre esta cuestión. Un informe anterior (No.I0801) examinaba las opiniones sobre el papel del Estado en la creación de empleo. Este análisis se centra en la propiedad estatal de las empresas más importantes del país.¹ Nuevamente consultamos la base de datos de 2008 que proporciona la encuesta Barómetro de las Américas llevada a cabo por el Proyecto de Opinión Pública en América Latina (LAPOP, en sus siglas en inglés).² En esta encuesta se

* Las *Perspectivas* son co-editadas por los Profesores Mitchell A. Seligson y Elizabeth Zechmeister con el apoyo administrativo, técnico e intelectual del equipo de LAPOP de la Universidad de Vanderbilt.

¹ Ediciones anteriores de la serie *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas* se encuentran en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/studiesandpublications>. Y los datos en los que están basados este artículo en:

<http://www.vanderbilt.edu/lapop/datasets>

² La financiación para la ronda de 2008 vino en su mayor parte de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). Importantes fuentes de apoyo

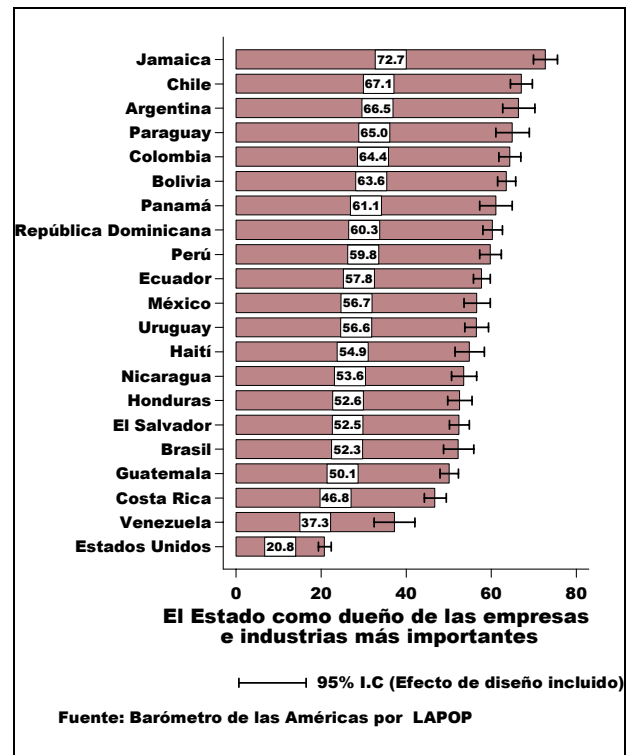
preguntó a 34,469 personas de 21 países la siguiente pregunta³:

ROS1. El Estado (país), en lugar del sector privado, debería ser el dueño de las empresas e industrias más importantes del país. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase?

Los encuestados situaron su opinión en una escala de 1 a 7 puntos, donde 1 significa “totalmente de acuerdo” y 7 “totalmente en desacuerdo”. Las respuestas fueron recodificadas en una escala de 0 a 100 siguiendo el estándar de LAPOP, lo cual facilita las comparaciones entre las preguntas y entre las diferentes oleadas.⁴

Gráfico 1.

Promedio del apoyo al Estado como dueño de las empresas más importantes en las Américas, 2008



fueron también el Banco Interamericano de Desarrollo (IADB), el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (UNDP), el Centro para las Américas (CFA), y la Universidad de Vanderbilt.

³ Esta pregunta no se realizó en Canadá.

⁴ El porcentaje de no respuesta para toda la muestra fue de 5.67%.

El Gráfico 1, el cual presenta los promedios nacionales, muestra la falta de consenso en las Américas sobre el papel más apropiado que debería tener el Estado como propietario de las empresas e industrias más importantes del país.

Países como Jamaica, Chile, Argentina, Paraguay y Colombia exhiben los niveles más altos de apoyo a la propiedad estatal de las empresas más importantes⁵. En todos esos países el promedio se sitúa por encima de los 60 puntos en la escala de 0 a 100. En el extremo opuesto, en claro contraste, encontramos Costa Rica, Venezuela y Estados Unidos, donde el promedio se encuentra por debajo de los 50 puntos. El apoyo a esta idea es especialmente bajo en Estados Unidos, país desde hace tiempo destacado por su preferencia por un papel limitado del Estado.

¿Cuánta de esta variación entre países se debe a la variación en las características socioeconómicas y demográficas de los individuos? Para medir el efecto de estas características controlamos por educación, género, edad, riqueza y tamaño del lugar. Dado que los ciudadanos en Estados Unidos muestran niveles superiores en las características económicas excluimos a este país del análisis.

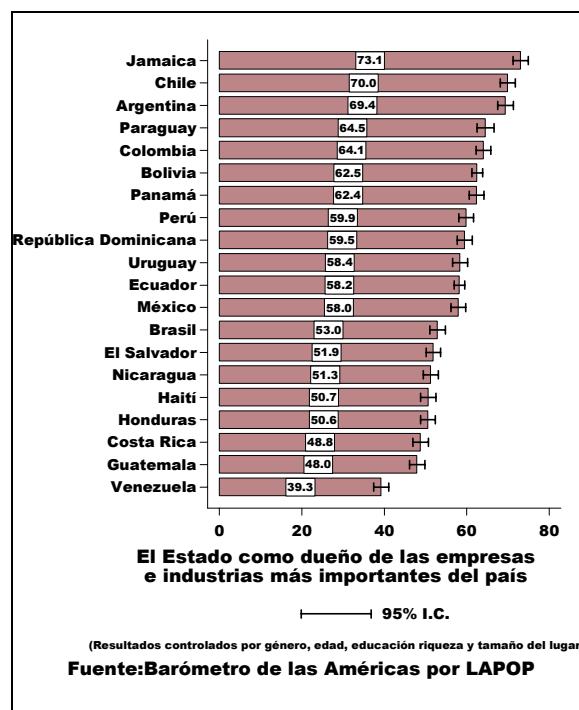
El Gráfico 2 muestra cómo los resultados se mantienen bastante consistentes con el Gráfico 1, con promedios que tan sólo varían unos puntos⁶. Por lo tanto, debe haber otras variables que ayudan a explicar la variación entre países.

¿Los factores contextuales importan?

Se podría especular que el proceso de privatización que tuvo lugar en América Latina y el Caribe durante la década de 1990 podría haber tenido un impacto en las percepciones de los ciudadanos sobre el papel que debería tener

el Estado a la hora de ser el propietario de las empresas más importantes del país. Esta especulación está motivada por la clara paradoja que se muestra en los Gráficos 1 y 2; los países que experimentaron altos niveles de privatización tienden a estar entre los países con los niveles más altos de apoyo popular a un mayor papel del Estado. Por el contrario, países con menor apoyo a la idea de propiedad estatal son aquellos que mantienen grandes sectores estatales. Nuestra sospecha es que los ciudadanos en América Latina y el Caribe “quieren lo que no tienen”.⁷

Gráfico 2.
Promedio del apoyo al Estado como dueño de las empresas más importantes después de tener en cuenta las características individuales en América Latina y el Caribe, 2008



Para comprobar esta especulación, empleamos una medida del nivel de privatización que los países llevaron a cabo en América Latina denominada Índice de Privatización elaborado

⁷ Agradecemos al profesor Juan Pablo Luna por sus sugerencias relativas a esta interpretación.

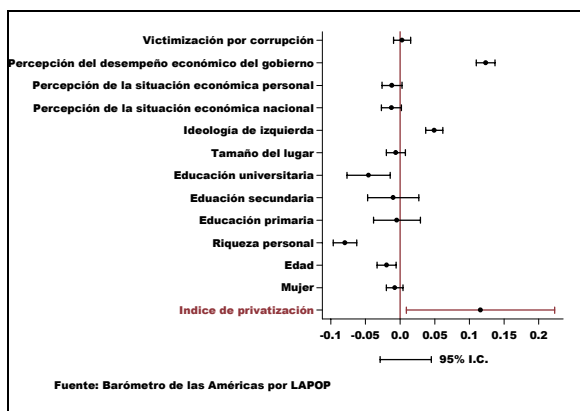
⁵ En la versión en inglés del cuestionario, se utiliza la palabra “the government” (el gobierno) ya que tiene un sentido equivalente al concepto de Estado en español.

⁶ Se llevó a cabo un análisis de la varianza, con las variables socioeconómicas y demográficas como covariantes.

por Brune, Garrett y Kogul (2004). Este índice⁸ calcula la media de ingresos proveniente de la venta de activos propiedad del estado entre 1985 y 1999 como porcentaje del PIB de 1985⁹.

El Gráfico 3 muestra los efectos de este factor contextual así como los efectos de otras variables de nivel individual. El impacto de cada variable está representado gráficamente por un punto, el cual si aparece situado a la derecha de la línea vertical "0" implica una contribución positiva y si aparece a la izquierda del "0" supone un efecto negativo. Cuando los intervalos de confianza (las líneas horizontales) no tocan la línea vertical "0" la variable es estadísticamente significativa (al nivel .05 o inferior). La fuerza relativa de cada variable se indica a través de coeficientes estandarizados (por ejemplo, "ponderaciones beta").

Gráfico 3.
Análisis multinivel de los determinantes del apoyo a la propiedad estatal de las empresas más importantes en América Latina y el Caribe, 2008: El impacto de los niveles de privatización



El Gráfico 3 muestra como el nivel de privatización en la década de 1990 tiene un efecto estadísticamente significativo en el apoyo ciudadano a la propiedad por parte del Estado

de las empresas más importantes del país en nuestra encuesta contemporánea. En países donde la venta de activos propiedad del Estado fue relativamente alta, manteniéndose el resto de factores constantes, los ciudadanos hoy prefieren un papel más activo del Estado a la hora de ser el dueño de las empresas e industrias más importantes del país. En sentido contrario, donde se llevó a cabo una privatización en menor escala, los ciudadanos en esos países parecen estar deseando que se lleve a cabo tal proceso. En otras palabras, parece que los Estados en América Latina y el Caribe son "condenados hagan lo que hagan".

Para tener una imagen más precisa y completa de los determinantes del apoyo a un papel del Estado como propietario de las empresas más importantes del país, tal y como muestra el Gráfico 3, incluimos otras posibles variables explicativas. Entre ellas, parece oportuno esperar que las personas que se ubican en posiciones ideológicas de izquierda apoyen más esta idea. El Gráfico 3 confirma esta expectativa claramente.¹⁰ Otro potencial factor que influye en las opiniones sobre el papel del Estado podría ser las percepciones sobre el desempeño del gobierno en las tareas de control de la corrupción y en el desempeño económico. Al mismo tiempo, las condiciones económicas del momento en el país pueden importar, aunque a priori es difícil especular si condiciones pobres inducirán a los individuos a reclamar mayor o menor presencia estatal, o si tendrán efecto alguno.

El análisis estadístico muestra que la percepción sobre el desempeño económico del gobierno tiene un impacto importante sobre las actitudes ciudadanas hacia el papel del Estado¹¹. Cuanto más positiva es esta percepción, mayor es el apoyo a la idea de un Estado propietario de las industrias y empresas más importantes del país.

⁸ El índice oscila entre el 0.2 por ciento en Uruguay y el 37.6 por ciento de Bolivia.

⁹ Este análisis se lleva a cabo utilizando técnicas de regresión multinivel (Raudenbush, *et al.* 2004), implementadas por LAPOP en STATA 10. El modelo simultáneamente toma en cuenta factores de nivel individual y de país (contextuales) y produce estimaciones correctas que son imposibles de obtener a través del método de mínimos cuadrados ordinarios.

¹⁰ La escala empleada es la clásica escala de 1 a 10, en el cual los extremos de "izquierda" (1) y "derecha" (10) están situados en un continuo en el cual el entrevistado se autoubica ideológicamente.

¹¹ El Índice de Percepción del Desempeño Económico del Gobierno fue construido a partir de dos preguntas del cuestionario que preguntaban hasta qué punto la gente pensaba que el gobierno actual lucha contra la pobreza y combate la corrupción.

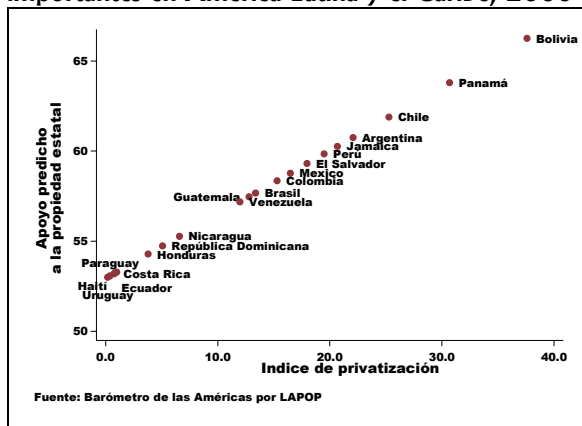
Tal vez como es lógico, los ciudadanos que consideran que el gobierno está fracasando en la lucha contra la pobreza y el desempleo, consideran, por el contrario, que el Estado sería un propietario ineficiente de tales empresas. La creencia entre los ciudadanos de que el gobierno es eficaz podría supuestamente darle la credibilidad y legitimidad para dirigir las empresas más importantes del país, lo cual podría explicar esta relación.

Las percepciones sobre la situación económica nacional y personal, sin embargo, no tienen un efecto estadísticamente significativo, como tampoco lo tiene haber sido víctima de la corrupción.

Además, manteniendo constantes el resto de variables, los ciudadanos con educación a nivel universitario, personas de mayor edad, y con mayores niveles de riqueza apoyan en menor medida la idea de Estado propietario de empresas. De estas variables socioeconómicas, la riqueza personal es la que tiene el mayor impacto, tal y como refleja el Gráfico 3.

Gráfico 4.

El impacto de los niveles de privatización en el apoyo a la propiedad estatal de las empresas más importantes en América Latina y el Caribe, 2008



El hecho de que el contexto nacional importa queda puesto de relieve en el Gráfico 4. Este gráfico muestra la línea ajustada que resulta del análisis de regresión multinivel. La línea ajusta para cada país el apoyo predicho a la propiedad estatal de las empresas más importantes del país según el índice de privatización. Cuanto mayor fue la privatización en la década de 1990, mayor

es el apoyo a lo contrario de esa política (es decir, a un Estado que tenga un papel mayor como dueño de las empresas más importantes del país).

Implicaciones para las políticas públicas

Tal y como veíamos en anteriores informes de la serie *Perspectivas*, los países en las Américas están lejos de un consenso en cuanto al papel que el Estado debería tener en la economía. Con este informe, profundizamos en nuestro conocimiento de las opiniones ciudadanas sobre este tema, encontrando que las preferencias ciudadanas sobre la intervención estatal en la economía dependen del papel concreto que está siendo examinado. Los ciudadanos tienden a apoyar en mayor medida un Estado fuerte en la creación de empleo (I0801) que un Estado fuerte como dueño de las industrias y empresas más importantes del país. El promedio en el apoyo, en una escala de 0 a 100, a un Estado fuerte en la creación de empleo era de 73.78, mientras que el apoyo a un Estado dueño del sector productivo es de 56.25.

Los resultados de este informe sugieren un claro descontento con el papel que tanto las empresas privadas como los gobiernos están desempeñando en la economía. Los ciudadanos en países que llevaron a cabo grandes privatizaciones durante la década de 1990 parecen estar decepcionados; ahora preferirían ver una mayor presencia del Estado. En claro contraste, donde el Estado mantuvo el control sobre más empresas, los ciudadanos apoyarían mayores niveles de privatización. Estos resultados sugieren que muchos ciudadanos de las Américas “no están contentos con lo que tienen”. Una explicación basada más en datos empíricos es el descontento con la forma en que los gobiernos implementan las políticas económicas, ya sean políticas que supongan reducir o avanzar en la presencia del Estado en la economía.

Esta última interpretación aparece respaldada por los resultados relativos a las percepciones sobre el desempeño del gobierno. Donde se percibe que los gobiernos han fracasado a la hora de combatir la pobreza y el desempleo, los ciudadanos son escépticos sobre la capacidad del Estado de hacerlo bien siendo propietarios de las industrias y empresas más importantes del país. Si los ciudadanos ven que el gobierno es eficaz tratando los principales problemas económicos entonces los resultados sugieren que le otorgan más espacio para determinar cómo se debería administrar la economía.

Los resultados también sugieren, en línea con otros análisis (Coleman 2001), que los ciudadanos con menos recursos, con menores niveles de educación y aquellos que se consideran ideológicamente de izquierda, tienden a favorecer un Estado más expansivo.

Para obtener un sentido más completo del papel del Estado, en próximos números de la serie *Perspectivas* analizaremos más temas relativos al papel del Estado en la economía.

REFERENCIAS

Brune, Nancy, Geoffrey Garrett, y Bruce Kogut. "The International Monetary Fund and the Global Spread of Privatization," *IMF Staff Papers* 51(2): 195-219, 2004

Coleman, Kenneth M. "Politics and Markets in Latin America: A Distinctive View of the Role of the State in Service Provision?" in Camp, Roderic Ai, editor, *Citizen Views of Democracy in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2001: 185-205.

Franko, Patrice. *The Puzzle of Latin American Economic Development*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2007.

Raudenbush, Stephen, Anthony Bryk, Yuk Fai Cheong, y Richard Congdon. *HLM6: Hierarchical Linear and Nonlinear Modeling*. Lincolnwood, IL: Scientific Software International, 2004.