

LA PRIVATIZACION EN EL SALVADOR



Lic. José Wilfredo Zelaya¹

1. ANTECEDENTES

Los orígenes de la privatización se remontan a principios de la década de los ochenta en los Estados Unidos y a finales de la década de los setenta en Gran Bretaña, considerándose a Ronald Reagan y Margaret Thatcher sus principales impulsores. La privatización forma parte del esquema económico neo-liberal y por lo tanto constituye un medio para la implementación y funcionamiento del modelo.

Con el derrumbe del socialismo la corriente ideológica predominante en el mundo ha venido a ser el neoliberalismo, sustentado en los mismos principios de los economistas como Adam Smith, David Ricardo y Friedrich Von Hayeck. Según la Escuela Clásica había una mano invisible que regulaba la economía y mantenía el equilibrio macroeconómico. La misma Ley de Say establecía que la oferta crea su propia demanda por lo que era prácticamente imposible las crisis de sobreproducción.

Sin embargo estos principios económicos dejaron de tener validez durante la crisis de 1929 en Inglaterra y los Estados Unidos, demostrando que el mercado no es capaz de lograr una óptima asignación de los recursos, tal como quedó demostrado con las crisis de sobreproducción durante el ciclo económico.

Debido al fracaso de la Teoría Clásica para explicar el funcionamiento del mercado y como una solución al problema de las crisis económicas del capitalismo, aparece la Teoría Keynesiana que cuestiona la validez

de los postulados de la Escuela Clásica y propone una mayor participación del gobierno en la economía, para compensar la falta de demanda efectiva.

Durante la crisis del capitalismo de 1929, surgió la teoría keynesiana como la solución al problema de las crisis económicas, y ésta se mantuvo vigente hasta la década de los años setenta.

Sin embargo, los problemas de la economía mundial causados por el shock petrolero de 1974, y la guerra de Vietnam, provocaron en los principales países industrializados abultados déficits presupuestarios, estancamiento económico e inflación.

En los países subdesarrollados después de la segunda guerra mundial se consideró que el gobierno tenía que intervenir en la economía para superar el atraso y lograr el desarrollo económico.

Aparentemente el modelo neoliberal surge como una respuesta ante el fracaso del modelo intervencionista que colocaba al Estado como principal protagonista para mantener el crecimiento económico en los países industrializados y para salir del subdesarrollo a los países pobres.

Si bien es cierto que el crecimiento del sector público fue patrocinado por los organismos internacionales en los países subdesarrollados, en la actualidad son también los organismos internacionales, tales como el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y la Agencia para el Desarrollo Internacional, los principales impulsores del proceso de privatización de las economías en los países pobres.

Las circunstancias anteriores explican por qué el sector público ha crecido en los países subdesarrollados,

¹ Profesor del Departamento de Economía. Este trabajo fue presentado como ponencia en la Semana del Contador Público Académico, realizada del 16 al 20 de Mayo de 1994, en la Facultad de Ciencias Económicas.

abarcando cada vez más áreas de la economía nacional. Lo mismo sucedió en Inglaterra, Francia e Italia en donde el sector público estatizó grandes empresas.

Aunque es innegable la contribución que el sector público ha hecho en la mayoría de los países desarrollados y subdesarrollados, sobre todo en obras de infraestructura, en la educación, salud y servicios públicos, ahora con el neoliberalismo se cuestiona su participación en la economía y se promueve su reducción, limitándolo a funciones de vigilancia, administración de justicia y regulador de la economía por medio de la política monetaria y fiscal.

Aparentemente la razón fundamental que sustenta el neoliberalismo es el fracaso del sector público como productor e interventor y le asigna al sector privado un mayor grado de eficiencia y una asignación óptima de los recursos de la economía, beneficiando con ello a toda la población.

2. EL AVANCE DEL PROCESO DE PRIVATIZACION

La modernización del Estado y el proceso de privatización está avanzando rápidamente en el mundo, así por ejemplo en Europa ha tenido un mayor impacto en Inglaterra con el gobierno de Margareth Thatcher, reduciendo la participación estatal de un 20% a sólo un 8%. En este país la privatización tuvo como objetivos principales fomentar la propiedad de acciones en manos de particulares y a la vez introducir la competencia y disciplina del mercado, para tal efecto se privatizaron hoteles, plantas automotrices, líneas aéreas, aeropuertos, empresas estatales de telecomunicaciones y de gas.

En Italia, los objetivos que persigue la privatización es contrarrestar las pérdidas anuales de millones de dólares de empresas estatales tales como Alfa Romeo, Alitalia y la empresa Sirti de telecomunicaciones.

En España, Alemania, Francia y Turquía el proceso de privatización está ganando terreno para lo cual se ha privatizado una amplia variedad de empresas de propiedad estatal que incluyen empresas de electricidad, seguros, teléfonos, televisión, cemento, fertilizantes, etc.

En el continente asiático los países más involucrados en el proceso de privatización son: Malasia, Singapur,

Hong-Kong, Tailandia, Filipinas, Bangladesh, Japón y China. Este último país orientó su economía al mercado, fomentando la iniciativa individual y la inversión extranjera. En Japón se ha privatizado empresas estatales dedicadas a las telecomunicaciones y los teléfonos, compañías de aviación, sistemas ferroviarios y el monopolio del tabaco.

En Africa la privatización está avanzando lentamente, en parte debido a un financiamiento limitado, falta de conocimientos y renuencia política de los gobiernos, sin embargo en algunos países como Togo la forma de privatización se orienta al arrendamiento de empresas estatales y contratación de administradores europeos.

En América Latina la privatización ha dado como resultado éxitos y fracasos, siendo Chile el primer país que abogó por la privatización, iniciando este proceso desde hace más o menos 10 años, vendiendo las mayores empresas estatales al sector privado, destacándose la privatización del sistema educativo. Como resultado de lo anterior hubo quiebras de empresas, a las cuales el gobierno tuvo que rescatar, pero a su vez el proceso contribuyó al fortalecimiento del sector privado.

México inició la privatización bajo el gobierno de Miguel de la Madrid, privatizando hoteles y fábricas de automóviles. Aunque los objetivos fueron ambiciosos, en la práctica, el proceso de privatización ha sido limitado por la falta de voluntad política del gobierno. En Argentina existe un plan para llevar a cabo la privatización de empresas petroleras y de productos químicos.

Finalmente en Centroamérica, Honduras y Belice han aplicado diversos programas de ventas de empresas estatales y se han hecho arreglos de contratación en una amplia gama de servicios.

3. PRINCIPALES METODOS DE PRIVATIZACION

Para los fines del presente artículo se entenderá como privatización la transferencia de la propiedad y/o del control administrativo de las empresas y otros activos productivos en manos del Estado, al sector privado, parcial o totalmente. Estas empresas pueden ser del área agrícola, manufactureras o de servicios públicos. Es decir, la privatización va más allá de la simple transferencia de la propiedad, y abarca también contratos de administración, concesiones y arrendamientos, así

como la introducción de condiciones de competencia, descentralización y otros incentivos que promuevan la participación e inversión privada en sectores que tradicionalmente han sido de una exclusiva participación estatal. Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la privatización no es más que un elemento dentro de una política económica más amplia, que incluye la liberalización y desregulación de los mercados y que busca aumentar la eficiencia y competitividad de la economía en general.²

Los objetivos que debe perseguir un proceso de privatización es lograr una mayor eficiencia del mercado y contribuir a mejorar la competitividad del país, la reorientación del papel del sector público, reducir el déficit fiscal y mejorar la distribución de la propiedad.

A nivel mundial los principales métodos de privatización de empresas estatales más aplicados son los siguientes:

a) Oferta Pública de Acciones

Este método consiste en vender al público, la totalidad o una parte de las acciones que el gobierno posee en una empresa productiva que está operando. Este método permite distribuir ampliamente la propiedad privada en el país, tiene la ventaja que ayuda a canalizar la liquidez existente en el mercado hacia actividades productivas, además que ofrece oportunidades de inversión en una forma abierta y transparente. Políticamente este método es atractivo y muy utilizado.

b) Venta Directa a Compradores Seleccionados

Por medio de este método el gobierno puede vender todas o parte de las acciones a un comprador o grupos de compradores precalificados. Este método deberá aplicarse en empresas de débil desempeño económico, debido a que necesitan contar con propietarios de amplia experiencia y sólida posición financiera para poder ser reestructuradas. También este método puede combinarse con el anterior. La desventaja estriba en que fomenta la concentración de la riqueza, por lo cual es muy criticado.

c) Venta de Activos Físicos

Este método consiste en disolver o dismantelar una empresa estatal, liquidando todos o una parte de sus activos. Este método es recomendable cuando se quiere reducir el tamaño de las empresas estatales. La desventaja de este método es que genera desempleo en las empresas que han sido dismanteladas.

d) Reorganización de la Empresa en Componentes

Este método consiste en la reorganización de la empresa estatal en entidades diferentes, de esta manera pueden aplicarse distintos métodos de privatización a las distintas partes de una empresa estatal y maximizar el éxito del proceso. De esta manera sólo se privatiza aquellas actividades donde el sector privado puede ser mejor administrador que el Estado. La ventaja de este método es que puede fragmentar un monopolio, creando mayor competencia en el mercado.

e) Nuevas Inversiones Privadas

Consiste en la emisión de nuevas acciones, que abren al sector privado la posibilidad de participar en la propiedad de la empresa. Generalmente el propósito que se persigue es aumentar el capital para expandir la capacidad o rehabilitar la empresa.

Este método se recomienda en empresas descapitalizadas o que tienen grandes necesidades de fondos. Puede propiciar también el control de la empresa por el sector privado.

f) Venta de Acciones a los Empleados

Este método básicamente consiste en trasladar la propiedad y el control de la empresa estatal a un pequeño grupo de gerentes que administran la empresa, a los empleados o una combinación de los anteriores. Este método involucra otorgar crédito a los empleados para financiar la compra de acciones, el cual es garantizado por los activos de la empresa. Este método es muy atractivo porque minimiza los costos de despedir personal, incentiva el aumento de la productividad y mejora la distribución de la propiedad. La desventaja estriba en que es posible que la empresa no logre ser rentable y se declare en quiebra.

² BOLETIN ECONOMICO Y SOCIAL No. 82. FUSADES. Septiembre de 1992.

g) Contratos de Arrendamiento y de Administración

Bajo este método el sector privado se compromete a proveer de administración, tecnología y habilidades específicas a las empresas estatales por un tiempo determinado a cambio de una compensación por el servicio prestado. Este método es recomendable cuando se desea mejorar la eficiencia de la empresa y proporcionar mejores servicios a la población. La diferencia entre un contrato de administración y un contrato de arrendamiento se explica porque en el primero la empresa privada puede llegar a tener amplios poderes sobre el personal existente, pero los empleados siguen siendo los mismos y las políticas salariales también; por otra parte en el contrato de arrendamiento la empresa privada asume el riesgo de operar la empresa y puede contratar su propio personal. Estos métodos se consideran adecuados cuando es difícil la venta de activos de la empresa.

h) Concesiones

Las concesiones son un tipo de contrato administrativo que ha venido siendo utilizado en países como Francia, desde hace más de un siglo, principalmente para operar los sectores de energía eléctrica y agua potable. La empresa privada se hace responsable de las operaciones necesarias para proveer un servicio público en un área determinada, y para cobrar tarifas a los consumidores que les permita cubrir los costos operativos y reeditar las inversiones. Este método es recomendable en actividades consideradas estratégicas. Generalmente las concesiones se dan por 10, 20, 30 o más años, dependiendo del período necesario para recuperar la inversión.

i) Privatización de Servicios

Este método consiste en asignar la prestación de un servicio público a una empresa privada en forma parcial, pero el Estado mantiene su papel en el financiamiento de los servicios. En lugar de contratar mano de obra por parte del Estado, se paga a la empresa privada para que cumpla con este objetivo. Las ventajas de este método se muestran en el ahorro que trae al gobierno por las mejoras de eficiencia en la producción y administración de un servicio. Ejemplo: servicio de recolección de basura, limpieza de las calles, mantenimiento de servicios públicos, etc.

4. EL PROCESO DE PRIVATIZACION EN EL SALVADOR

En abril de 1991 se creó la Comisión Nacional de Privatización (CNP), por Decreto Legislativo No. 768 y en Mayo del mismo año el Consejo de Ministros emitió el Decreto Ejecutivo No. 37, en el cual se hacían efectivas las disposiciones para el funcionamiento de la Comisión.

La Comisión estaría formada por nueve miembros: el presidente que sería nombrado directamente por el Presidente de la República, cuatro representantes del gobierno, cuatro miembros del sector productivo y uno de los vice-presidentes del Banco Central.

La misión principal de la CNP sería presentar una estrategia global de privatización que defina las alternativas más viables y necesarias de empresas a privatizar, la secuencia y los métodos más convenientes para su realización.

En el campo financiero el BCR es el encargado de coordinar y dirigir la privatización del sistema financiero, habiendo logrado privatizar a la fecha tres bancos: Banco Cuscatlán, Agrícola Comercial y Banco de Desarrollo e Inversión.

A la fecha se han privatizado los siguientes:

- Hotel Presidente.
- Instituto Salvadoreño de Investigaciones del Café (ISIC).
- Instituto Tecnológico Centroamericano (ITCA).
- Escuela Nacional de Agricultura.

Las principales empresas estatales productivas que podrían ser privatizadas son las siguientes:

- Zona Franca de San Bartolo.
- Complejo Industrial Pesquero.
- INSINCA.
- Cemento Maya S.A.
- INJIBOA.
- Ingenio El Carmen.
- Planta de Alcohol del Ingenio El Carmen.
- Ingenio Chaparrastique.
- Ingenio La Cabaña.
- Ingenio La Magdalena.
- Banco de Fomento Agropecuario.
- Hotel de Montaña.



- Turicentros y Parques Nacionales.
- Teatros Nacionales.
- Privatización de Servicios Públicos tales como la educación, salud, el agua potable, la energía eléctrica, las telecomunicaciones y el transporte.
- INCAFE.

Según diversas fuentes se deduce que el proceso de privatización en El Salvador es una experiencia reciente y que avanza lentamente, debido principalmente entre otras causas a la burocracia, intereses personales, y la renuencia política del gobierno que parece no estar muy convencido de las ventajas del proceso de privatización.

5. IMPACTO MACROECONOMICO DE LA PRIVATIZACION

El proceso de privatización modificará el comportamiento de las principales variables macroeconómicas, lo cual dependerá del alcance de la privatización y de la velocidad del mismo.

A continuación se presentan las principales variables que podrían ser modificadas:

a) La reducción del tamaño del sector público provocará una reducción del déficit fiscal, principalmente por la reducción del gasto y la eliminación de las transferencias o subsidios a las empresas autónomas deficitarias, mejorando de esta forma las finanzas públicas.

b) La privatización podría fortalecer, dependiendo del método utilizado, el crecimiento de la bolsa de valores en El Salvador, canalizando de esta forma el ahorro hacia inversiones productivas.

c) Al privatizar los servicios públicos tales como la energía eléctrica, agua potable, comunicaciones, educación y salud, el costo de la vida medido por el Índice de Precios al Consumidor se incrementará debido principalmente a que los costos de estos servicios han estado subsidiados por el gobierno y tendrían que ser ajustados a su costo real. El costo social de esta medida puede minimizarse si la privatización de empresas públicas se hace de manera gradual.

d) Como resultado de la reducción del déficit del sector público cabría esperar una disminución de la deuda pública externa para los próximos años.

e) La reducción de la inversión pública puede ser compensada en el mediano plazo por un aumento mayor de la inversión privada, la cual posee un efecto multiplicador sobre la producción y los niveles de empleo.

f) La privatización del sistema bancario permitirá que las tasas de interés activas y pasivas se fijen en base a la oferta y demanda de dinero, es decir, tasas de interés positivas reales, fomentando de esta forma el ahorro interno y concediendo los créditos con un criterio de rentabilidad de la inversión.

g) La reducción del sector público liberará recursos hacia el sector productivo lo que permitirá una mayor tasa de la inversión interna bruta, incrementando de esta forma la tasa de crecimiento del PIB.

h) El proceso de privatización provocará una mayor tasa de desempleo abierto y del subempleo en el país, impactando directamente los niveles de vida de la población. Estos efectos pueden minimizarse utilizando métodos de privatización, como la venta de acciones a los empleados y diseñando medidas de compensación para los trabajadores estatales que salgan perjudicados.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. Artículo sobre Privatización. Boletín Económico y Social No. 22, FUSADES. Septiembre de 1992.
2. El Lindero entre lo Público y Privado. Gert Rosenthal. CEPAL.
3. Panorama General de la Privatización. L. Gray Cowan.
4. La Marea en los Asuntos Humanos. Milton Friedman y Rose D. Friedman.
5. El Avance Mundial de la Privatización. Entrevista con Paul Elicker y Gordon O.F. Johnson. Perspectivas Económicas No. 70. USA.
6. Modelos Económicos. Por Ennio Rodríguez, Cuadernos del BCIE. No. 16. Junio de 1993.
7. La Privatización: Una Solución a los Problemas de los Países en Desarrollo. Peter Young. Instituto Adam Smith. USA.
8. Las Políticas Neoliberales y el Desarrollo de la Industrialización en El Salvador. Lic. Jesús Evelio Ruano. Coyuntura Económica 1991.
9. Propuesta de un Programa Económico-Social de Consenso para El Salvador. Revista de Política Económica No.17. CENITEC. Marzo-Abril de 1993. □