

Modernización del Estado y Globalización. Privatización o desmantelamiento.

Introducción

Desde la perspectiva de la historia económica el fenómeno de la globalización se hace presente como una etapa superior del capitalismo, a tal punto que con una mirada al pasado vemos la avanzada hacia la mayor concentración de la riqueza. El sistema actual, entendido como un conjunto de actividades, procesos, instituciones y creencias interrelacionadas con una prosecución y consecución de finalidades colectivas, es decir, entendido como una cultura económica, y ante el papel crucial que ha jugado el Estado, como institución abanderada para los cambios, se plantea el desarrollo como una nueva figura donde el sector público debe hacer escasa presencia.

En el presente siglo han aparecido en forma cíclica movimientos de nacionalización y privatización, por lo que sería de esperar para el siguiente siglo una vuelta a la nacionalización. Por hoy la preocupación de muchos grupos latinoamericanos y de otros países radica en la problemática que no se está atendiendo, ante la verdadera necesidad de modernizar el Estado y el sector privado. El proceso de modernización en El Salvador es un arnés que pende de esa dinámica histórica de globalización. Nos ocupa en este escrito la tarea de hablar sobre ello, desde un punto de vista puramente crítico y con el buen ánimo de reconocer todas las variables y agentes que persiguen el entorno de la modernización del Estado. Así, en primer lugar se presenta un descripción breve del precedente histórico inmediato, seguida de las observaciones de otros países con procesos semejantes. Luego se detalla sobre la privatización y las medidas para mejoras en la eficiencia de operación estatal. Al final se intenta trazar, a nivel conceptual, el nuevo movimiento que se maneja a las alturas propias de este proceso, que comenzara hasta hace pocos años en nuestros países y que ahora goza de grandes prioridades para los programas de los gobiernos.

LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

1- LA DINÁMICA NEOLIBERAL

Desde el inicio de la gestión del gobierno de ARENA con el Lic. Alfredo Cristiani, se dejó ver un crecimiento de la convivencia gobierno–sector privado. La relación se fortalece con la llegada en 1994 del Dr. Armando Calderón Sol, cuando se planteó la modernización del Estado como una condición para iniciar el despegue hacia el desarrollo, después de haberse superado el problema de la guerra, al menos, aunque quedaran intactas las razones que la iniciaron.

Aunque el plan económico del Dr. Calderón Sol nunca se ha expuesto claramente, y cuya existencia ha sido puesta en duda, tampoco ha sido producto de una discusión nacional. Hay algo que sí es claro: los intereses que representa y defiende el gobierno a partir de las decisiones que toma, pertenezcan o no a un plan nacional. En la década presente son muchas las instituciones domésticas que han elaborado propuestas para un plan que proporcione herramientas útiles para resolver la situación de los que sufren en este país. Universidades, fundaciones, gremiales, partidos políticos y centros de investigación económica y social han presentado proyectos nacionales, más o menos integrales, que coinciden en la preocupación por los altos niveles de pobreza, la impotencia del sistema para generar vida digna al individuo, la devastación de los recursos naturales, por el continuo irrespeto a los derechos humanos y por la necesidad de alcanzar un crecimiento sostenido.

Paulatinamente se supera la idea de apoyarse únicamente en el termómetro macroeconómico para diagnosticar el estado de una nación¹. Se cuentan con nuevos parámetros que diferencian el crecimiento del desarrollo, y se sustituye el cómodo ingreso s, sin retocar los métodos de organización institucional y sin adaptar las funciones de las oficinas estatales a las necesidades verdaderas de la población.

En la administración anterior se procedió a liquidar entidades con fines sociales, como el Instituto de Vivienda Urbana (IVU) y el Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA). Se dio libertad a los empresarios para que manipularan los precios, y para la administración actual del Dr. Armando Calderón Sol se suprimió el Ministerio de Planificación y se reestructuró el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Independientemente de los fenómenos macroeconómicos que se deriven de la privatización, ésta se enmarca dentro de la política de ajuste del gobierno, que pretende reducir a la mínima expresión posible las funciones del Estado como productor de bienes y servicios. El mismo ajuste compromete a compensar los efectos sociales negativos que se provoquen. Y es aquí donde reside uno de los mayores problemas del neoliberalismo, respecto a la necesidad de tener que redistribuir los recursos al final del proceso, cuando es el mercado quien debería distribuir justamente los recursos y riquezas que genera. " Esto nos lleva a insistir en la redistribución de los frutos del trabajo, del capital y de la tierra (y otros recursos naturales) de una manera más coherente con el destino universal de los bienes. La distribución que los neoliberales relegan al final del proceso de crecimiento, convirtiéndola en una distribución escatológica, o sea, al final de los tiempos, tiene que ser el grito contra el neoliberalismo. El efecto 'rebalse', es decir, que llegue a los niveles inferiores de ingresos lo que sobra en los superiores, no es aceptable éticamente ni funciona adecuadamente..." apunta Luis de Sebastián⁴.

"Recientemente un economista del Banco Mundial admitió que podía transcurrir una generación antes que los beneficios del ajuste llegaran a la población mayoritaria. Esta población ya no puede esperar más"⁵ señala un estudio de Funde. Agrega que no solo deben formularse políticas sectoriales o regionales, sino también hay que tomar en cuenta las condiciones y necesidades microsectoriales y microregionales, y diseñar con ellos medidas que les respondan.

De entre las decisiones del Estado en la década presente, es necesario separar las que son producto de los Acuerdos de Paz, y las que son propiamente medidas de modernización del Estado. Ambos son proyectos con distinto origen y tienen, por tanto, distinta finalidad. La depuración de jueces, ejecutada con grandes tropiezos, en una forma bastante tímida, por el Consejo Nacional de la Judicatura, y la creación de la PNC no son, como es claro, iniciativas gubernamentales de primer orden; son imposiciones de los Acuerdos de Paz. También alrededor de esto veremos más adelante el escenario que representa para la coyuntura los Acuerdos de San Andrés.

De esta forma, dentro de la modernización, hablaremos de las dos grandes vías, como ya se mencionó, privatización y mejoras de la eficiencia de las actividades del gobierno. Se tratará de explorar para reconocer el verdadero objetivo que hay en estas medidas, y saber si realmente se busca el desarrollo de toda la población o el de algún sector en particular.

"La modernización del Estado significa la adecuación de la estructura organizativa y de su personal administrativo a las funciones que la cambiante historia le va demandando", apunta el padre jesuita Francisco Javier Ibisate⁶. Enmarca la privatización dentro del dinamismo histórico de El Salvador, a partir del movimiento inicial del Estado, cuando asimiló funciones nuevas, como los nuevos horizontes regionalistas del área, ampliación acelerada de la infraestructura nacional, creación de una nueva red institucional, ampliación del sector público, etc. Ahora se tiene que los vientos giran para otros espacios.

También ve una contradicción entre la manifestación de la Cumbre Mundial Para el Desarrollo de marzo de 1995, en Copenhague, que concluyó en que las sociedades prósperas eran aquellas que existían en función del ser humano, contrastado con los proyectos de modernización neoliberalista. Allí no se ven claras respuestas a la pobreza generalizada, el crecimiento con desempleo y la insolidaridad social, que son los mayores problemas mundiales detectados en la cumbre de Copenhague. Desde esa visión, la modernización no debe apuntar al Estado como el único problema, sino incluir al sector privado, por el lado del beneficio social, dada la imperfección del mercado y su probada incapacidad de satisfacer las necesidades de todos, con justicia y equidad.

En la Declaración Conjunta de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno Tuxtla Gutiérrez II, realizada el 15 y 16 de febrero de 1996 en San José, Costa Rica, se hace expresa la idea de que la globalización de los mercados es lo que ha obligado los esfuerzos de modernización estatal regional, para poder aspirar a insertarse en la economía mundial⁷. Estos Acuerdos de Tuxtla Gutiérrez II han sido suscritos por México, Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, y se refieren a reuniones periódicas de alto nivel para tratar básicamente asuntos políticos y económicos.

En mayo de 1996 el presidente de Argentina Carlos Saúl Menen visitó El Salvador más para animar los movimientos de privatización que para tratar asuntos propios de la ocasión.

A principios de julio de 1996 la ANEP dio a conocer su Manifiesto Salvadoreño, que se basaba en puntos como el ahorro interno, el gastos social con responsabilidad fiscal, la democracia a partir de una economía de mercado y la urgente necesidad de acoplarse a la globalización. Esta propuesta, que da un tono bajo a la disposición de recursos naturales para poder mirar al desarrollo, levanta en prioridad la educación y la salud. En realidad, es lo que se podía esperar: apoyo claro a la reducción del sector público, por el pecado de su ineficiencia, con una visión bastante miope que a simple vista parece ingenua, pretendiendo armonía sin que el sector empresarial solidarice su trato con la clase trabajadora.

De todas maneras, la propuesta tenía también el objetivo de causar un efecto psicológico en los demás sectores, un impacto, tratando, si se quiere, de formar una imagen. La elevada publicidad fácil se hizo cargo de ello.

2- OTRAS EXPERIENCIAS EN LATINOAMÉRICA

COSTA RICA

En Costa Rica el Ministerio de Transformación del Estado ha trabajado buscando la disminución de la burocracia cerrando y fusionando instituciones, con la idea de acortar los trámites en las oficinas estatales, los que en la mayoría de países son números y complejos. Así también se trabaja con la formación de híbridos, dejando la cúpula de las instituciones siempre en manos estatales, pero con participación privada; se trata entonces de una privatización parcial.

A nivel teórico el elemento social se trata de aplicar asistiendo a quienes han perdido sus empleos por este proceso, sea capacitando o creando redes de empleo. En Costa Rica, como en otros países que ejecutan proyectos de modernización, se planea continuar después con la privatización a nivel municipal. En lo que va desde abril de 1996 han trabajado con un plan de eliminación de 8,000 empleos, haciendo grandes esfuerzos para callar a los que se oponen al proceso.

BOLIVIA

En Bolivia se ha estado trabajando en la privatización de las extracciones petroleras. Aunque los grupos laborales han estado protestando también por la desprotección en que el ambiente podría quedar a raíz de las extracciones petroleras, si se realizara la privatización una gran cantidad de empleados serían afectados. Como en muchos casos, estos grupos no tienen ventaja alguna sobre la decisión del gobierno.

En Chile, cuyo proceso ha sido presentado en El Salvador como modelo de privatización, Télex-Chile vendió a principios de este años el 100% de las acciones de su filial Chilexpress, comercializadora de servicios de Courier, encomiendas y giros nacionales e internacionales, a Socimer Chile, por la cantidad de 20 millones de

dólares.

MÉXICO

En México, dentro de una excesiva concentración del poder político que implantó la privatización sin mayor obstáculo, el caso de la venta de TELMEX desde la década de los ochentas, que fue únicamente un traslado del monopolio al sector privado, no vino a cambiar para nada la distribución del mercado y al presente no se ha observado bienestar social a partir de ello. Con la venta de esos activos se pagó parte de la deuda externa, pero estas empresas privatizadas se endeudaron en el exterior por cantidades similares.

TELMEX tuvo que dejar el monopolio sobre el servicio de larga distancia en agosto de 1996, cediéndole la concesión a Avantel, pero reservándose el servicio de larga distancia nacional. El problema inicialmente giró alrededor de los precios que TELMEX cobraría a los nuevos operadores para conectarse a su red, como una forma de subsidios cruzados para mantener a flote la telefonía local. Las firmas que forcejean con TELMEX por un mercado de 9 millones de usuarios lograron consolidar en enero de 1996 la Asociación de Concesionarios de Telefonía (ACTEL), compuesta por Avantel (MCI-Banacci), Alestra (Alfa-AT&T), Unicom (GTE, Bancomer y Telefónica de España), Iusatel (Iusacell-Bell Atlantic), MarcaTel (IXC, Wester Inc. y Radio Beep), Investcom (Grupo Comunicaciones San Luis-Nextel) y Cableados y Sistemas. Avantel es la unión entre el mexicano Grupo Financiero Banamex Accival y la estadounidense MCI, que es la segunda firma más importante del sector telefónico de Estados Unidos.

Para estos concesionarios el costo de interconexión representaría un porcentaje alto del precio total de cada llamada. TELMEX, por el contrario, espera equilibrar sus bajas de ingresos con el monto que provenga del cobro de interconexión a sus competidores. En el centro de esto se encuentra la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT), que prácticamente ha sido obligada a imponer una solución al problema. En febrero hizo circular entre los ocho competidores un anteproyecto de Reglamento de Interconexión, que asigna a la SCT un papel de vigilancia permanente y se ignora la pretensión de TELMEX, pero que primero debe ser firmado por los involucrados, incluyendo TELMEX.

Otra de las dificultades es el uso de las claves de acceso 91 que se usa actualmente para llamadas de larga distancia nacional, que TELMEX desea conservar para dejar en desventaja a los demás.

La privatización de la banca en México tampoco ha sido un buen ejemplo; han continuado siendo ineficientes, a pesar de que se privatizaron para eliminar precisamente ese problema. El Consejo de Administración fue, al parecer, una herramienta útil para el control de los entes privatizados y disminuir así la corrupción, pero fueron abandonados poco a poco. Existe hoy la duda si privatizar la petroquímica y la electricidad, pero son proyectos demasiado grandes como para tomarlos a la ligera. Especialmente el petróleo representa un riesgo elevado de que vaya a dar a las escasas petroleras internacionales, que se pueden contar con los dedos de una mano.

La empresa Distribuidora de Gas Natural, formada por la empresa mexicana Próxima y las estadounidenses Enova International y Pacific Enterprises International, se adjudicó en agosto de 1996 la privatización del servicio de gas, con 12 años de exclusividad en la construcción del sistema de distribución y la recepción, conducción y entrega de gas dentro de la zona de Baja California.

NICARAGUA

TELCOR, la empresa estatal de Telecomunicaciones y Correos de Nicaragua, comenzó a ver su oscuro

destino a partir de las negociaciones en 1992, cuando el Banco Mundial impuso a Nicaragua la privatización de las empresas estatales para préstamos que cubrirían parte de la elevada deuda externa. Está ya bien decidido que ni siquiera se incluyó en el presupuesto nacional para 1996. Es otro caso en donde no se conoce el beneficio directo de la venta, pero que sí se ha manejado toda una campaña publicitaria para evitar una oposición masiva que pueda entorpecer el proceso, que lleva toda velocidad. Incluso el sindicato de TELCOR ha recibido presiones para que no estorbe el camino, y quienes se oponen claramente son mal vistos por el gobierno. El sindicato y varios diputados de la Asamblea Nacional propusieron una coinversión que incluya al sector privado y al gobierno, manteniendo éste control pleno para proteger los usuarios. Con este plan los trabajadores retendrían la mayoría accionaria y el 70% de los beneficios generados. Sin embargo la propuesta fue rechazada por la mayoría de diputados en una sesión secreta. Sólo obtuvieron garantía de estabilidad laboral, la donación del 1% de las acciones de la empresa y el derecho a comprar otro 10% de las mismas.

El 27 de julio de 1996 se celebró la licitación del 40% de las acciones de la nueva Empresa Nicaragüense de Telecomunicaciones (ENITEL), en la que participaban Telecomunicaciones de Chile, AT&T, Sprint, Telefónica de España, STET y Usacell Bell Atlantic Corp. De esta operación el gobierno espera obtener unos 200 millones de dólares, parte de los cuales servirán para indemnizar a nacionales y extranjeros confiscados en la década pasada por el gobierno sandinista. De las seis ofertas en esta licitación se tomará la más ventajosa propuesta monetaria, haciendo el traspaso administrativo en agosto y el definitivo en septiembre.

En Nicaragua quienes presionan por la privatización son un reducido grupo de especuladores con gran influencia política y económica, quienes junto al Fondo Monetario Internacional y al gobierno, han tratado de sacar provecho, cada quien en su buena parte. Aunque la ley de privatización ya está aprobada, algunos sectores han pedido al gobierno el mismo recurso que solicitara el FMLN en El Salvador, es decir, un plebiscito para que el pueblo decida qué camino debiera tomar la privatización. Las respuestas a esto fueron similares en ambos países: que por estar cercanos a un período electoral no se podía intervenir en una acción tan prioritaria, contando además con la falta de presupuesto para ello.

ECUADOR

Así como sucede en Nicaragua y El Salvador, la cercanía a una temporada electoral marcó en Ecuador una carrera contra el tiempo por privatizar sobre todo EMEtel, la Empresa Estatal de Telecomunicaciones. Básicamente la idea es dividir esta empresa en dos que serían vendidas a dos operadores internacionales. Cada uno de ellos tendría concesiones de 15 años, incluyendo un periodo de monopolio de cinco años, para los servicios de telefonía local, nacional y al exterior en sus respectivas zonas, como las Islas Galápagos.

En enero de 1996 se presentaron como interesados AT&T, MCI Communications Inc., Sprint Corp., Ameritech Corp., Telefónica de España, Telecom de Francia, y Stet de Italia. El organismo encargado de vigilar el proceso de privatización de las empresas estatales es el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), mientras la oficina específica para EMEtel es la Comisión de Modernización de las Telecomunicaciones (COMOTEL). Aunque los servicios celulares, de radio móvil, satélite, de troncales y de búsqueda ya eran operados por dos compañías, CONACEL y OCETEL, la venta de EMEtel incluye su concesión celular. La embajada de Estados Unidos estima que el valor del EMEtel es de unos 2 mil millones de dólares, tomando en cuenta que tiene digitalizada un 70% de sus principales centrales y que tiene ingresos anuales de 250 millones de dólares, de los cuales 60% proviene de las llamadas internacionales.

Un director de CONAM ha admitido que en los próximos tres años el costo las llamadas internacionales bajará, mientras que el costo del servicio interno se elevará, ante la necesidad de incrementar los ingresos de EMEtel. Sin embargo, con la nueva ley de telecomunicaciones se autorizan subsidios para los sectores de bajo consumo, las zonas fronterizas y el territorio isleño.

ESPAÑA

En junio de 1996 se aprobó un amplio plan de privatizaciones para modernizar las empresas públicas y conseguir más ingresos para las arcas del estado. El Programa de Modernización del Sector Público Empresarial del Estado pretende introducir criterios de optimización y de racionalidad económica en las empresas propiedad del estado para contribuir a su viabilidad futura.

Se han formado cuatro grupos de empresas a privatizar. El primer grupo incluye la corporación bancaria Argentaria, la petroquímica Repsol, Telefónica y Tabacalera, que son muy rentables y pueden ser privatizadas de inmediato. El segundo grupo incluye a Endesa o Red Eléctrica Estatal, cuyos sectores tienen que ser desregulados. El tercer grupo está aun en proceso de reestructuraciones, como Iberia, la constructora de aviones Casa y Aluminios Inespal. El cuarto grupo está compuesto por empresas que no serán privatizadas durante este período parlamentario, por razones estratégicas o sociales. Aquí se encuentran la siderúrgica Hunosa, Astilleros Españoles, la Corporación Siderúrgica Integral y las empresas de defensa Santa Bárbara y Bazán.

El Consejo Asesor de Privatizaciones, que se menciona estar formado por profesionales independientes, gestionará todo lo referido, controlado directamente por el gobierno. Varias de estas empresas hacen presencia en América Latina como demandantes en otros procesos de privatización, como la Telefónica, que tiene intereses en Argentina, Perú, Chile, Nicaragua, Ecuador y Venezuela.

Con la llegada al poder este año del centroderechista José María Aznar se da prioridad al saneamiento de la economía española para poder incorporarse en la forma debida a la Unión Europea, reduciendo los déficit públicos que hacen peligrar la incorporación de la moneda única europea.

El proceso comenzó hace once años, cuando el gobierno socialista de Felipe González sacó a bolsa cerca de 40 empresas públicas, donde se encontraba la fábrica automotriz Seat, vendida en 1986 a Volkswagen. En 1993 el gobierno se deshizo de importantes paquetes de acciones en Argentaria, Repsol, Telefónica, Enagas y otras. En la actualidad el sector sindical se opone al nuevo plan, considerándolo un desmantelamiento al estado de bienestar.

ITALIA

Entre el 1 de febrero y el 31 de marzo de 1997 el gobierno de Italia tendrá a la venta la empresa de telecomunicaciones Stet. El proyecto incluye la venta de las actividades cercanas a la principal, como la compañía de instalación de cables Sirti, la manufacturadora de equipos telefónicos Italtel y su compañía de informática Finsiel.

La acción dorada que el gobierno piensa conservar le dará alto poder de decisión, sobre todo para mantener unidas los servicios de telefonía móvil y de línea fija. De esa manera Stet mantendrá a Telecom de Italia con líneas fijas y a Telecom Italia Mobile con telefonía móvil. La nueva empresa que resulte de la privatización debe estar formada por inversiones italianas y extranjeras, y vendrá a darle un respiro al IRI, que posee 61% de Stet.

Para agosto de 1996 Stet tenía una capitalización de mercado de casi 16 mil millones de dólares. En abril había anunciado un aumento de casi 30% en sus ganancias consolidadas de 1995 hasta mil 600 millones de dólares.

En 1998 se espera finalizar con las privatizaciones, dentro del mecanismo de Participación Ciudadana, con la intención de reducir los niveles de pobreza en un 50% para el año 2000. Este mecanismo pretende que unos 400 mil peruanos se conviertan en accionistas, dentro de la venta local iniciada a finales de mayo de 1996, que se refería al 29% perteneciente al estado de la Telefónica del Perú, filial de Telefónica Internacional de España. J. P. Morgan y Merrill Lynch serán los asesores para esta transacción.

Para los defensores del proceso, no solo se busca racionalizar el gasto público, sino también mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, asignando adecuadamente los recursos sociales.

3- EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN EN EL SALVADOR

Eduardo Zablah, ante la pregunta, ¿Acaso está vivo el plan económico?, responde: "De las cinco áreas propuestas (parte fiscal, comercial, modernización, monetaria e inversión local) se ha trabajado al pie de la letra en cuatro, con excepción de la parte monetaria, que implicaba la dolarización. Fue cancelada.

Las prioridades en 1996 son la privatización de la comunicaciones y su mayor competencia; privatizar las distribuidoras de energía y la apertura de nuevos jugadores; privatizar las pensiones que tienen problemas serios, porque ya no tiene viabilidad en el mediano plazo.

Hablamos de desburocratización agresiva. Se modernizó la gestión fiscal, se aumentó la base tributaria, hay sanidad. Se vienen reduciendo los aranceles y las barreras. Con una estructura arancelaria 15-0, nuestros industriales estarán en mejores condiciones competitivas.

No se trabajó en la dolarización. Sin embargo, se trabaja en seguros, la ley del mercado de valores. Se ha caminado..." (La Prensa Gráfica, Informe Especial Económico, miércoles 6 de marzo de 1996).

Sin embargo, en marzo de 1996 el gobierno se echó para atrás en el proyecto de privatizar las pensiones, debido a su latente operación con déficit que vuelve al INPEP "no deseable" a los ojos de la inversión privada. Al menos una reforma del sistema completo de pensiones sería un paliativo obligatorio para lograr dicha privatización, por lo menos en términos aceptables mínimos.

Los procesos de privatización son un componente que no puede faltar en la receta de los programas económicos impulsados por instancias internacionales. En El Salvador, estos movimientos ocupan alta prioridad entre los puntos generales del programa de gobierno del partido ARENA. Se pretende alcanzar con esto la estabilidad de las finanzas públicas y la participación de la empresa privada en áreas productivas donde no se estaría produciendo con toda la eficiencia y rentabilidad posible. Se trata de darle espacios a la empresa privada para que se reproduzca en áreas antes reservadas para el Estado.

En realidad la privatización de los bienes del estado envía a otras manos lo que se adquirió durante décadas con fondos tributarios del trabajo de la población. Por esa razón, el proceso de privatización no deja de ser preocupante, ya que nadie está entendido, ni por lo tanto conforme de los criterios ni de los objetivos, ni de la seguridad de que ese dinero regrese a donde debe. Si bien la acumulación original de capital, que viene desde tiempos de la colonia, como lo mencionan los estudiosos de historia económica, se ha caracterizado por una elevada dosis de violencia, ya para este grado de evolución capitalista de la presente década observamos la entrega de empresas con grandes recursos al sector privado en una forma muy sutil, sin violencia abierta.

La idea del bien común que debe revestir a una labor de gobierno queda con esto más lejos. Muy bien ha identificado el Papa Juan Pablo II este problema en América Latina. En su mensaje de visita a El Salvador el 8

de febrero de 1996 habla, entre otras cosas, de un "no al capitalismo excesivo", refiriéndose con esto a muchas cosas: condiciones de trabajo indignas, nivel de remuneración injusto, acumulación excesiva de riqueza, y cualquier otra consecuencia semejante, que sin duda afecta a la humanidad por la humanidad.

En El Salvador no han faltado quienes hayan advertido sobre el riesgo que para la población representa la privatización. Se supone que esto viene a resolver el problema de la gestión de servicios del Estado, pero solo eso. No hay un mecanismo que dé beneficio directo de la privatización a los sectores pobres. Hay otros ámbitos que el gobierno no quiere tocar, como el replanteamiento verdadero del papel del ejército y el cuestionamiento de que si realmente es necesario tener fuerzas armadas que consumen altas cuotas del presupuesto nacional. También la seriedad de problemas como la dependencia económica de las remesas provenientes de Estados Unidos, que sostiene una economía frágil no basada en la capacidad productiva interna del país, la pérdida anual de tierras aptas para cultivo, la sobrepoblación, la contaminación del agua, etc. Todo esto estallará muy pronto, en las vísperas del año 2000.

En cuanto a qué vender y qué no vender para no cargar al Estado con operaciones desventajosas, no está del todo claro que las empresas privadas sean superiores a las empresas gubernamentales; por la evidencia de la realidad, la ineficiencia o la competitividad no es patrimonio de nadie.

Los puntos argumentales se resumen en un primer lugar, que muchas personas consideran que una empresa de propiedad gubernamental es ineficiente. Esto no se puede generalizar, aunque ciertamente existen. Luego, hay quienes creen que el gobierno no debería ser propietario porque las empresas deben ser eficientes en términos de utilidades, y que cualquier otro objetivo distorsiona al mercado y por lo mismo tiene un costo social. En tercer lugar, la propiedad gubernamental es rechazada porque el gobierno nunca vigila de cerca lo que se hace en las empresas, y la corrupción a la orden del día.

La ineficiencia no es propiedad del Estado, ni tampoco está el Estado obligado a ser rentable económicamente, porque existen otras metas, como servir a la comunidad, por ejemplo. Existen en El Salvador muchas instituciones privadas, públicas y de propiedad social, que no buscan obtener ganancias, y no por eso serán ineficientes. Una empresa gubernamental puede buscar la distribución de bienes que de otra forma no llegarían a ciertos grupos, o producir bienes que de otra forma no existirían. Para quienes desean privatizar, el gobierno no debería buscar esto, sino dejar que el mercado cumpla con ello. En otras palabras, que la mano visible del Estado se haga de lado, para que la mano invisible liberal del mercado haga de sus malabares y esparza justicia por doquier.

El mercado sin duda puede determinar los precios y el volumen apropiados de producto a elaborar en muchos casos, pero no se puede generalizar. No se puede dejar a la deriva qué debemos estudiar, qué nivel de contaminación es la adecuada en las calles, hasta qué punto llevar el nivel de población, etc.

Las publicaciones de la UCA señalan también otra inquietud a partir de la privatización: las implicaciones en las tarifas de los servicios. En la experiencia de otros países, la privatización de empresas de servicios públicos han causado fuertes incrementos en el nivel general de precios. Los sectores menos favorecidos han tenido siempre mayor sensibilidad al incremento en las tarifas de servicios básicos, por la dificultad de ajustarlas a su presupuesto.

Sugieren además, las publicaciones, que en vista de la prácticamente inevitable ola de privatizaciones, para el anteproyecto de Ley de Privatización en El Salvador se consideren algunos aspectos.

_ Creación de un marco institucional que se encargaría de la administración del proceso.

_ Creación de un esquema específico que defina la forma en que se distribuirá la propiedad de las empresas privadas.

_ Que el Estado conserve su capacidad de incidir sobre las tarifas para evitar especulaciones sobre los precios de los servicios.

_ Definir con claridad cuál será el destino de los fondos que se obtengan de la privatización.

La empresa estatal es básicamente un monopolio; si la empresa pasa a manos privadas y sigue siendo monopolio, por su control sobre el mercado, se tiene una privatización de las ganancias, que es peor que la situación inicial. Macario Schettino, en su artículo ¿Socializar costos, privatizar ganancias?⁹ señala que el origen de la ineficiencia no es quien es el dueño, sino si hay o no competencia.

Examinando el caso de México, observamos que hay renglones que el gobierno controla y donde no hay competencia, por razones legales, ni habrá después por razones económicas. En las calles de San Salvador no podrán haber dos redes de agua potable o dos redes telefónicas para que el usuario elija la más conveniente.

En cuanto al problema de la delincuencia, ya se tienen en 1996 resultados de la inadecuada forma en que se trataron algunos fenómenos de postguerra, y del incumplimiento a muchos puntos de los Acuerdos de Paz. La Ley de Emergencia Nacional se interpreta como una clara violación a la Constitución, dentro de una ley apresurada, mientras se clama por la salida del desesperante estado de delincuencia. Por otra parte, se muestra completo desinterés en legislar para modificar el reglamento electoral.

Acercas de la modernización, Funde apunta que hay precariedad de la infraestructura de las vías terrestres y los servicios como la electricidad. El sistema energético presenta también un panorama crítico. La séptima parte del sistema de transmisión y 2 de las 19 subestaciones existentes están fuera de servicio, calculándose en un 40% la porción de la red que necesita ser rehabilitada, aunque este sector absorbe la mitad de la inversión pública en infraestructura¹⁰.

Alrededor de la privatización de los ingenios de azúcar y de los anteproyectos de regulación de distribución de energía eléctrica han girado las principales discusiones. Para 1996 se enfatiza sobre la dificultad para privatizar los fondos de pensiones, el avance en lo referente a las telecomunicaciones, los puertos y aeropuertos y la generadora de energía eléctrica¹¹. No se ha expuesto a tiempo un plan claro que determinara los criterios que regirían el proceso de privatización, ni los agentes ni la calendarización.

A continuación se presentan las instituciones que el gobierno ha expresado constituyen la nómina a privatizar.

Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL)

En todo lo referente a privatización en El Salvador, el caso de ANTEL es quizás el de mayor atención por la importancia estratégica que tienen las comunicaciones en la economía. Desde su creación ANTEL ha estado impulsado por el potencial que tiene su servicio para la empresa privada, más que para la población. Los avances en la informática permiten globalizar la información y los negocios en las redes de acceso público internacional como Internet, enlazando virtualmente todo tipo de organizaciones como universidades, empresas, bibliotecas, centros de información, oficinas de estudios internacionales y oficinas religiosas, exigiendo enlaces cada vez más eficientes. En marzo de 1996 se inició el acceso electrónico vía módem a la Bolsa de valores salvadoreña, con otros servicios afines en línea. Aunque hasta hoy esta bolsa de valores ha trabajado bajo un marco puramente especulativo, debido a que son los primeros intentos para aprender a bailar el mismo son de otros rumbos, se facilita visualizar que para bien o para mal crecerá en el corto plazo.

Para 1996 ANTEL enfrenta problemas financieros para llevar a cabo proyectos de expansión de nuevas líneas telefónicas. El hecho de que existan menos de cinco líneas por cada 100 habitantes habla de un déficit muy serio, tomando en cuenta que hay más de 300,000 solicitudes en espera. También es necesario mejorar la calidad de las líneas existentes para garantizar comunicación eficiente con las nuevas tecnologías.

Los miembros de ASTTEL, la agrupación laboral de ANTEL, desde que se tuvieron noticias de la privatización comenzaron a expresar su oposición, relacionando la pérdida de más de 5,000 empleos con el cambio de propietario de ANTEL. En El Salvador las organizaciones laborales de las instituciones de gobierno y autónomas tienen una amplia tradición de lucha reivindicativa; en el caso de la privatización están en desventaja porque no entran protagonizando en ese proyecto, sino más bien están en la mira del gobierno, quien apunta a disminuir el tamaño del gobierno. En 1996, conforme avanzaban los pasos de privatización, se han ido expresando públicamente en oposición al proyecto, mientras la dirección de la institución trata de vender la idea de la privatización de ANTEL a como sea, incluyendo reportajes con razonamientos fáciles que han pretendido la privatización como una obligatoriedad por razones de propio peso. Se han montado también publicaciones continuas, contando además con el apoyo de los periódicos más grandes del país, y conferencias de economía orientadas a la justificación de la privatización a toda costa y a toda velocidad, con la meta de terminar antes de la finalización del periodo del Dr. Calderón Sol. Hay algunos pocos elementos del sector privado que no están de acuerdo con la privatización, pero es difícil saber si se trata de una genuina preocupación o de un rechazo por no haber clara oportunidad de sacar provecho para ellos mismos.

El sector empresarial quiere también velocidad en el proceso, mientras la Comisión de Notables, que debe vigilar el caso de ANTEL así como toda la labor de la Comisión de Modernización, ha hecho su apareamiento hasta finales de mayo de 1996. La Ley de Privatización de entes estatales no ha sido aprobada todavía, y continúa siendo uno de los principales puntos de apoyo de quienes lo rechazan; fué hasta el 31 de julio de 1996 que el comisionado, por medio del ministro de economía, presentó a la Asamblea Legislativa el anteproyecto de ley de la privatización de las telecomunicaciones. Por otra parte, la Comisión de Notables que está compuesta por Alfonso Rochac, Guillermo Trabanino y David Escobar Galindo, desde su nombramiento no han hecho mayor presencia en el proceso.

En general, ante la privatización se observan dos tendencias sindicales: la de protesta, agrupados bajo la Unión Nacional de Trabajadores Salvadoreños (UNTS) y la de aprobación, de los sindicatos de orientación pro-gubernamental, entre ellos FESINCONSTRANS, ACOPAI y OSILS.

En la edición de marzo de 1996 de la revista financiera inglesa The Economic se presentaba que ANTEL sería dividida en dos compañías, vendiéndose cada parte en un 45% a inversionistas extranjeros estratégicos, dejando entre 6% y 8% para los empleados (La Prensa Gráfica, El Financiero, 2 de abril 1996); el resto para inversionistas privados nacionales o extranjeros. Se señalan prácticas semejantes para la privatización de pensiones, distribuidoras de electricidad y el aeropuerto, según entrevista a Juan José Daboub. La Comisión Presidencial para la Modernización del Estado manejaba otra proporción de asignación de acciones. El proyecto incluía privatizar el Hospital de ANTEL. En el Wall Street Journal del 22 de enero de 1996 la Comisión Presidencial Para La Modernización del Sector Público publicó un anuncio invitando a la banca y a las firmas de consultoría financiera para concursar en una precalificación que seleccionaría a seis instituciones con experiencia en consejería de procesos de privatización.

El entonces comisionado de la presidencial para la modernización del Estado, Alfredo Mena Lagos, que fue nombrado en octubre de 1995, expuso en abril de 1996 que los bancos clasificados eran Salomon Brothers, Morgan Stanley, Citybank, Barclays, Rothschild y Schroeders. La preselección fue hecha por representantes de ANTEL, el Ministerio de Hacienda, de Economía, la oficina del comisionado y por elementos del sector privado. A este nivel ya se comienzan a determinar las incongruencias del proceso. Muchos observadores del proceso mencionan que, por una parte, se comienza sin contar con una ley que autorice vender este patrimonio del Estado. En segundo lugar, se comienzan a tomar decisiones sin la aprobación de una verdadera comisión multipartidaria que, para el caso, estaría compuesta de una gran cantidad de agentes involucrados en el quehacer político y económico.

Para buscar intermediarios inicialmente el gobierno envió detalle de los términos, para recibir a cambio las ofertas técnicas y económicas sobre lo que ofrecían como posibles intermediarios en la privatización de ANTEL. El 31 de mayo de 1996 la Comisión de Modernización eligió al consorcio Morgan Stanley/Citibank.

La tarea del banco elegido se refiere a revisar los estados financieros de ANTEL, determinar el valor de la empresa, asesorar al gobierno en la creación de dos empresas y promover la venta en el mercado nacional e internacional. También determinaría el porcentaje que se destinaría para cada sector, es decir, qué parte se venderá a socios estratégicos extranjeros, a los empleados y para negociar en la bolsa de valores. Se planeaba finalizar en noviembre de 1996.

La duda en cuanto al precio que se establezca se refiere al criterio de valuación que puede ser viciado por más de un agente en el proceso de privatización de ANTEL. El valor de un negocio debe basarse en su futuro potencial, es decir en cuanto a sus ingresos futuros; en este aspecto la institución puede ser mal utilizada.

Aunque la comisión de gobierno siempre mencionó que la apertura de ofertas será en forma pública, la desconfianza en todo el proceso es obvia. Esto se fundamenta en los antecedentes que tienen las instituciones del Estado en operaciones semejantes, como las licitaciones y la intermediación con fondos donados para proyectos específicos de bien para las comunidades. Y algo peor, con el manejo de fondos provenientes de préstamos internacionales a muy bajas tasas de interés. Por esa razón, acertadamente el padre Ignacio Ellacuría, en sus viajes a Alemania a mediados de la década de los ochentas recomendó que los fondos donados se canalizaran por medio de las organizaciones no gubernamentales (ONG's).

La privatización de ANTEL se había dividido en cuatro fases. La primera se refiere al marco regulatorio y la aprobación de ley necesaria; la segunda fase incluye el diseño del proceso, políticas y los diferentes pasos a seguir, según lo establezca Morgan Stanley/Citibank. También debía promover a la institución a nivel nacional e internacional. En tercer lugar se planea la visita de los posibles inversionistas para evaluar las condiciones de ANTEL y del ambiente empresarial del país. En la última fase se subastarían las acciones, es decir se ejecuta la privatización propiamente dicha, más o menos en noviembre de 1996.

En la primera mitad de 1996 se han expuesto en ANTEL apresuradas medidas para preparar condiciones atractivas a quienes invertirán en su privatización. Las luchas laborales se han acentuado entre los sindicatos, tratando de conservar condiciones laborales para los empleados, y la dirección de ANTEL, que dentro de una cacería de brujas, busca limpiar el ambiente de la institución, eliminando a quienes se oponen al proceso.

Con la instalación de la nueva Asamblea, producto de las elecciones de marzo de 1997, se toma otro camino en la discusión del proceso de privatización de ANTEL. El 29 de mayo de 1997 se derogó la Ley de Privatización de las Telecomunicaciones y se creó una comisión ad hoc que debería elaborar en dos meses un nuevo proyecto de dicha ley, donde se definiría si habría privatización, y de haberla fijarse el porcentaje. El 5 de junio el presidente de ANTEL dio a conocer que el precio base de la institución sería de 475 millones de dólares, teniendo un valor en libros de 370 millones. Otro precio de mercado de la institución, que había sido recomendado en 1996 con consultores externos, fue uno de los puntos de ataque de quienes se habían opuesto al plan.

Banco Hipotecario de El Salvador

El 6 de marzo de 1996 renunció la mayoría de la Junta Directiva del Banco Hipotecario, que es el último banco en manos de Estado. Se planeaba iniciar su proceso de privatización el 16 de febrero de 1996, pero el día anterior el BCR notificó a la Junta detener el proceso.

Con la banca salvadoreña se puede hablar de una reprivatización de la banca, como lo señala el padre Javier Ibisate, de la Universidad José Simeón Cañas (UCA). Ya antes se había nacionalizado la banca, y ahora el gobierno del partido ARENA lo devuelve a manos privadas, bajo formas fraudulentas de distribución accionaria. Después de la banca comercial solo queda el Banco Hipotecario, que en la mayoría de años desde su creación solo había operado con déficit. Al renunciar los miembros de su Junta, acusaron que se quería

retrasar el proceso de privatización, con la intención de incorporar a una banca alemana, cambiar los porcentajes de acciones para los trabajadores y el nombramiento de una "Comisión de Vigilancia" que fiscalizaría el proceso¹².

Otros agentes opinaban que la Junta había renunciado porque la "Comisión de Vigilancia" vendría a entorpecer intereses escondidos de dicha junta, y que el banco alemán mencionado en realidad no existe. De todos modos, hay incertidumbre sobre la forma en que se ejecutará la privatización del Banco Hipotecario.

En el pasado, con la banca en poder del estado se tenía por común la impunidad crediticia de algunos sectores allegados al gobierno y al ejército. El saneamiento de cartera fue condición innegable para su privatización, por razones obvias, terminando millones en créditos irrecuperables cargados al Estado.

Fondo Social para la Vivienda

Inició un proceso de modernización en 1993 alrededor de las reformas orientadas al saneamiento de las finanzas institucionales. Aunque sus activos estarían controlados por el Estado, sería administrado con criterios propios de las instituciones financieras privadas, arriesgando con esto su configuración y determinación de financiar viviendas al menor costo posible.

A mediados de julio de 1996, en una conferencia internacional sobre vivienda se conoció el gran déficit que hay en El Salvador. El acceso a la vivienda se ha limitado enormemente por subida de las bienes raíces y por la elevada tasa de interés para créditos hipotecarios y de vivienda. En los últimos años se ha visto agudizar la finalidad lucrativa en la mayoría de proyectos que se consideraban de beneficio social. Fundasal y Fonavipo (sucesora del IVU) son las únicas entidades que han afrontado esta necesidad de las clases más desprotegidas. El FSV prácticamente trabaja bajo los mismos esquemas que las financieras del país, limitando su alcance al estrato medio.

Los ingenios de azúcar

"El Salvador, un país de propietarios", es el estribillo político que ha manejado el gobierno de ARENA bajo la gestión del Dr. Armando Calderón Sol. Falsamente se ha querido dar otro color a la privatización, haciendo sonada referencia a la venta de acciones a los empleados de las instituciones, bajo condiciones como las de créditos blandos. Según el Comité de Privatización de Ingenios, a finales de 1995 se terminó la etapa de valuación de los ingenios y se presentó al poder ejecutivo el anteproyecto del Decreto de Transferencias de Ingenios para que fuera sancionado. En este decreto se tiene que cuatro ingenios estatales pasarían a manos de trabajadores y cooperativas cañeras que las trabajan.

Al parecer la fase de valuación fue lo que más retrasó su privatización, pero ya en 1996 han aparecido señalamientos de malos manejos en la compra de activos para favorecer a los nuevos propietarios, que tampoco parecen estar satisfechos. Se han dado despidos de empleados y directivos sindicales, negativas de entrada a los lugares de trabajo y algunos incumplimientos de indemnizaciones laborales.

El plan piloto de privatización de los ingenios, que inició con uno de ellos, El Carmen, tuvo obstrucciones para el desembolso de créditos ya autorizados provenientes del Banco de Fomento Agropecuario. Contrario a los cuatro ingenios que el decreto planteaba, desde el 11 de julio de 1996 se trabaja también con la privatización de los ingenios La Cabaña, Chaparrastique y La Magdalena.

Mediante Decreto Legislativo No. 92 del 21 de julio de 1994 se emitió la Ley de Privatización de Ingenios y

Plantas de Alcohol¹³. En base a esa ley se creó la Comisión de Privatización de Ingenios y Plantas de Alcohol, encargada de gestionar y valorar la privatización de los ingenios pertenecientes al Instituto Nacional de Azúcar y a la Corporación Salvadoreña de Inversiones (CORSAIN).

El ingenio Jiboa de San Vicente, inicialmente planeaba comenzar su privatización en noviembre de 1996, asignando 55% de las acciones a cooperativistas y productores individuales, 15% para los empleados y 30% para subasta pública en la Bolsa de Valores (La Prensa Gráfica, Panorama Económico, 18 de abril 1996). Sin embargo, para llegar a esto se necesitan 56 millones de colones, según el coordinador de la Comisión Nacional para la Privatización de Ingenios y Plantas de Alcohol; primero se tienen que liquidar créditos pendientes, realizar reparaciones y pagar indemnizaciones a todo el personal.

El 3 de julio de 1996 el Presidente de la república y el Ministro de Economía anunciaban que CORSAIN e INAZUCAR habían constituido la sociedad denominada Ingenio Jiboa, S.A., en donde la primera era propietaria de ciento noventa y nueve acciones y la segunda de una acción. Se estaba autorizando que CORSAIN vendiera el Ingenio Jiboa a la sociedad Ingenio Jiboa, S.A. por un precio de 180 millones de colones.

A pesar del problema con el ingenio Chanmico, que se trasladó desde San Juan Opico hasta Usulután, los ingenios parecen ser los que van más avanzados en la privatización. La Ley de Privatizaciones de Plantas de Alcohol dice que la venta debía realizarse in situ, es decir en el sitio de localización.

¿A quién se quiere beneficiar?, ¿Se está vendiendo al precio correcto?, ¿Qué destino tendrán esos fondos?, ¿Qué papel juegan realmente los intermediarios?, ¿Si es rentable, es realmente conveniente vender una institución?. Si no fuera rentable nadie compraría esos activos, son las interrogantes que salen a luz al discutir sobre la privatización de los ingenios, que ya es un hecho.

Aunque la operación de los ingenios estatales presentaban condiciones desventajosas, las verdaderas razones fueron de sentido político, entendido que la privatización es una parte de la política de ajuste, como ya se ha mencionado. Según el Instituto Interamericano de Cooperación para la agricultura (IICA), los rendimientos de los ingenios estatales están 3.7% abajo de los del sector privado, siendo además su capacidad inferior en un 5.7%. Los estatales tienen costo de operación superiores, por lo que obtienen menos del 50% de las utilidades obtenidas por los ingenios privados.

La mayor parte de la producción de los ingenios se exporta. En Estados Unidos tiene un precio preferencial, pero tiene un precio mucho menor al resto del mercado mundial. A nivel nacional la presencia de los ingenios estatales, que han hecho mantener controlados los precios, ha establecido cierto equilibrio que sería fácilmente roto con la privatización, haciendo presión hacia arriba en los precios. A simple vista los afectados serían los empleados de los ingenios, que no puedan comprar suficientes acciones con su indemnización, y el consumidor, que ver subir los precios inmediatamente. Se teme también la manipulación que puedan hacer los cañeros al determinar el precio de la tonelada métrica.

La generación y distribución de energía eléctrica

El caso de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) se presenta con un aspecto más oscuro, debido a que no se explica en qué consiste el plan respectivo autorizado por el gobierno el 4 de enero de 1996, que se empezó a analizar en abril de 1995¹⁴. Después de privatizar la distribución se pasará a considerar la privatización de la generación y transmisión de electricidad. La separación de estas dos actividades requiere de una estrategia que podría tomar hasta tres años.

CAESS, CLESA, CLES, Y CLEA eran distribuidoras privadas que en 1986 pasaron a ser propiedad de CEL,

a raíz de la caducidad de 50 años de concesión.

Aunque el proceso comenzó en septiembre de 1994, hasta en la segunda semana de abril de 1996 se supo que se trabajaría de igual manera que ANTEL, es decir, licitación de instituciones para la labor de valuación e intermediación de la venta de acciones de electricidad.

CLESA, de Santa Ana, absorbió a CLEA de Ahuachapán y a CLES de Sonsonate. CAESS se derivará en Eléctrica del Sur y en Eléctrica de Oriente. La llamada Es Energía atendería el mantenimiento de CAESS y Eléctrica del Sur y Oriente. En cuanto a DEUSEM, que es ya de propiedad mixta, se mantendrá sin variación, o sea atendiendo Usulután. En el interior del país también se ha otorgado en concesión a la Hidroeléctrica Sociedad de Matheu y Co. Para diciembre de 1996 se espera la privatización de la primera distribuidora.

Una vez se encuentre elaborada la ley de la Superintendencia de Electricidad y Telecomunicaciones, se pretende la privatización de las distribuidoras de electricidad al mismo tiempo que ANTEL, aunque la institución financiera encargada de privatizarla estará elegida hasta en septiembre de 1996.

El Puerto de Cutuco

Se evalúa la factibilidad de hacer una concesión total de los activos del puerto, como son terrenos, muelles y bodegas. El puerto de Cutuco ha tenido una baja de su importancia al disminuir el uso del ferrocarril para transporte de cargas hasta el interior del país. CEPA, para hacer un poco atractiva la privatización inserta el proyecto de instauración de un canal seco entre Cutuco y Puerto Cortez, en Honduras, teniendo acceso con esto al Océano Atlántico.

El proyecto de privatización de este puerto aún en 1996 no tiene detallado un plan preciso, pero se iniciará con la presentación de un plan de concesionamiento a la Comisión para la Modernización del Estado, para que sea evaluada.

El Aeropuerto Internacional de El Salvador

CEPA es una institución que tiene ya varios años de estar funcionando, que naciera en la época del auge de la idea del Mercado Común Centroamericano, siendo de la misma generación de CEL. Estas instituciones estaban en manos de militares que ejercieron la dirección desde enfoques estratégicos no precisamente administrativos. Eran grandes aparatos del estado con finalidades no del todo rentables, donde se asignaban plazas laborales a los favorecidos del partido de gobierno y se creaba una cultura de favoritismo, proteccionismo y corrupción.

Con la llegada de la presión extranjera y de las fuerzas revolucionarias para desmilitarizar la sociedad, y sobre todo las entidades del estado, se vio forzado el partido ARENA a nombrar civiles para la dirección de estas autónomas.

La Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma, CEPA, según palabras del presidente de la institución Ing. Arturo Zablah, obtuvo ya en 1995 dividendos por la privatización de algunos servicios en el Aeropuerto Internacional, como mantenimiento terrestre para aeronaves, servicio de combustible, estacionamiento de vehículos y negocios como la tiendas libres, bancos, alquiler de autos, cafetería y transporte¹⁵.

Se tienen privatizados también el manejo de equipajes, cocina de vuelos, correo y comunicaciones, encomiendas y servicios para el personal de CEPA como la alimentación y el transporte.

No se sabe en qué forma se hizo, pero incluso están en camino de privatizar la función de almacenaje y manejo de carga y agua.

4- MEJORAR LA EFICIENCIA DE OPERACION DEL ESTADO

Además de la privatización, el proyecto de modernización del Estado salvadoreño incluye modificaciones que indican una reducción del gasto al interior de las oficinas públicas que no aplican para el proceso de privatización, como son las oficinas ministeriales y otras instituciones afines.

El "Pacto de San Andrés. Desarrollo: el nuevo nombre de la paz", suscrito el 31 de mayo de 1995, entre el gobierno de Calderón Sol, ARENA y el Partido Demócrata, aparece para preparar el escenario de lo que sería para finales de 1995 una de las más difíciles decisiones del gobierno¹⁶: La Ley Temporal de Compensación Económica por Servicios Prestados en el Sector Público, conocida como ley de retiro voluntario. Algunos sectores opinan que se tenía otra prioridad en ese acuerdo: elevar la tasa del impuesto al valor agregado. Ambas decisiones causaron muy complicados momentos al gobierno.

Un acuerdo que incluyera a la oposición (o al menos una parte de ella), para una decisión del tal tipo era una condición necesaria, de primer orden, para el gobierno. El medio de legitimación es una opción ya muy conocida en la historia política de la humanidad. La habilidad de prever la oposición al cambio se basa en muchos recursos políticos, unos más sutiles que otros. Van desde las uniones matrimoniales estratégicas de las familias reales de la Edad Media hasta los simples compadrazgos en nuestras tierras centroamericanas.

Las fuerzas de izquierda, sea por su desventaja numerosa en la asamblea o por otros motivos, han fallado en muchos casos en su labor de contrarrestar el ímpetu gubernamental, si se compara con las expectativas que la población se formó al votar por ellos en las elecciones de 1994. En el caso del Pacto de San Andrés, ha sido muy cuestionable el papel que se asumió, tomando en cuenta los fines, los antecedentes y la filosofía política, tan distintos para ambas partes. Muchos se quedaron atónitos de lo pasaba en esa fecha, y los sectores se preguntaban qué tan genuina era aquella maniobra política.

Viendo el contenido del documento, se evidencia lo que sucedió con los empleados públicos con el artículo 471, y se amplía la luz sobre toda esa compleja red estratégica que se abandera con el nombre de Modernización del Estado, usando de muletas algunas medidas de beneficio real para portar otras de gran incidencia para la estructura económica y social.

Se resume a continuación parte del Pacto de San Andrés, en lo referente al tema que nos ocupa.

4. La reforma del sector público

a. La introducción de eficiencia en la ejecución.

* Nueva Ley del Servicio Civil. Pretende establecer un nuevo estilo de servicio en las oficinas del Estado.

* La creación de un escalafón técnicamente diseñado. Trata de asignar incentivos a la superación.

* Asignar salarios con base en el mérito. Se redefine el criterio para los aumentos de sueldo, dejando de lado los aumentos generalizados que no premian la efectividad. Se tomarán medidas como

– Ley de retiro voluntario. "Esta Ley permitirá que se retiren del servicio público, en fecha determinada, las personas ocupando plazas innecesarias, unificando el criterio a usarse."¹⁷

– Retiro de personal en edad de pensiones. "Debe solucionarse para el fin de 1995, el problema de este personal."

a. Privatización e introducción de competencia en los servicios públicos.

* Privatización. La privatización de servicios públicos irá orientada a llenar dos requisitos:

–Transparencia. "El proceso de privatización debe llevarse a cabo de una forma totalmente transparente por el Órgano Ejecutivo, bajo la supervisión de una Comisión Especial de Probidad conformada por personas de diversos sectores".

–Participación de los trabajadores de dichos servicios en la propiedad de la empresa privada.

* El uso de los fondos de la privatización. "Los fondos provenientes de las privatizaciones no deben usarse jamás para el pago de gastos corrientes. Deben usarse para el pago de deudas y para inversión de infraestructura y desarrollo humano."

5. Fortalecimiento de la competencia

* Rebaja de aranceles. Busca subir la productividad.

–Rebaja de aranceles. "La rebaja de aranceles es una condición indispensable para lograr los beneficios de la globalización a través de la reducción de los costos de producción. Los aranceles de importación son equivalentes a impuestos a las exportaciones, crean privilegios, e incentivan la ineficiencia."

* Protección al consumidor, que incluye Reforma a la Ley y el fortalecimiento de la Oficina de Protección al Consumidor.

–Protección de la competencia, por medio del Proyecto de la Ley del Fomento de la Competencia.

–Fortalecimiento del sistema financiero.

6. Política agraria y agropecuaria.

–Seguridad en la tenencia de la tierra.

–Conversión y mecanismos de participación.

–Deuda agraria

–Desmovilizados de la Fuerza Armada y del FMLN.

–Política Agropecuaria.

7. Transparencia en el manejo de las organizaciones no gubernamentales. Busca el acuerdo regular el manejo de los fondos de las ONGs. A principios de 1996 se inició el intento de establecer el ambiente legal adecuado para lograrlo, pero muchas entidades, gremiales y fundaciones, incluso del sector privado, se opusieron de inmediato por considerarla una clara intervención que podría ascender a un tipo de control dañino para estas instituciones. El sector privado aprovechó la oportunidad para insertar en la polémica el acoso fiscal que el Ministerio de Hacienda estaba implantando a partir del reclamo del mismo sector privado por evitar la evasión fiscal.

El Pacto de San Andrés plantea como nuevas reglas del juego para las ONGs una serie de requisitos, como son una supervisión por parte de la nueva Superintendencia de ONGs, dándoles igual trato que a las instituciones financieras. Esta Superintendencia debe llevar también un registro de ONGs, en donde se aclaren

los objetivos que se persiguen, quienes son los promotores, dirigentes y donantes. Así mismo se plantea en dichos acuerdos la exigencia de llevar una contabilidad formal, convirtiéndose en entidad auditable según las normas respectivas del país, incluyendo además la presentación de los estados financieros a la Superintendencia y su publicación de por lo menos una vez al año. Se agudiza sobre las ONGs la vigilancia fiscal sobre las actividades exentas de impuesto, dejando para el proyecto de Ley la tarea de señalar sanciones y multas por incumplimientos de todo tipo.

El control de las ONGs es una moneda de dos caras distintas. Por una parte se deben cerrar todas las posibilidades para un fraude. A principios de abril de 1996 se descubrió que, por medio de una ONG fantasma, se había estado estafando a muchas personas al solicitarles dinero como fianza para trabajar en proyectos de asistencia médica para niños en zonas rurales. Por otra parte está la gran labor humanitaria que las ONGs heredaron desde los tiempos de la guerra civil. En lo que va del siglo XX no ha existido en El Salvador un mecanismo de ayuda más limpio, efectivo y oportuno que el de estas instituciones. Una intervención estatal, con un estilo ya muy conocido, podría dejar indefensa a muchas zonas que reciben ayuda únicamente por esta vía.

8. Política laboral, que busca crear un ambiente de cooperación entre empresarios y trabajadores.

9. Seguridad Social y Pensiones. Tiene entre sus objetivos separar la labor de salud de las pensiones y unificar los sistemas de pensiones del INPEP con las del ISSS, con una serie de reformas que deben estar listas a finales de 1996, según el acuerdo.

10. Protección del medio ambiente. Pretende formar una Ley de fomento de la reforestación y obras de conservación, y una Ley de penalización de la contaminación y deforestación.

11. Promoción Internacional del país. Trata de formar atracción para la inversión y el turismo.

12. Compromiso tributario. Señala el pacto que para ejecutar estos proyectos se debe ampliar la base tributaria, aumentar los ahorros a partir de la austeridad y la eficiencia, aumentar la recaudación y ajustar el Impuesto al Valor Agregado, tal como se cumpliera en julio de 1995 cuando se llevó al 13% en una subida de tres puntos.

Finalmente, el Pacto de San Andrés deja tomada por clara la intención de elevar el número de agentes de la PNC, tratando de llegar a los 20,000 al finalizar 1996. También de impulsar el punto no cumplido de los Acuerdos de Paz en cuanto a garantizar a los excombatientes y lisiados de la Fuerza Armada y del FMLN sus indemnizaciones, los programas de reinserción y transferencia de tierras, así como impulsar otros programas de inversión social como salud, educación y protección ambientalista.

Como se ha expuesto, el Pacto de San Andrés viene a ser un "libro de profecías" del gobierno, al menos en lo que queda del mandato de Calderón Sol. Se encuentra el problema de la modernización al aterrizar en los proyectos específicos que deberían ejecutarse. Como se ha advertido ya, la incertidumbre es un amigo muy conocido en el ambiente de las plataformas de privatización. Se siente la idea de la improvisación en la mayoría de casos, y no se ha dispuesto un orden de ejecución conocido para la población. Dentro de la política fiscal, el caso del incremento al IVA, como impuesto regresivo, viene a imponer mayor carga a las clases media y baja.

El pacto de San Andrés tiene algo característico, que no exige cumplimientos semejantes a todos los agentes que lo firman. El gobierno es el portador de la única batuta, mientras que el Partido Demócrata prácticamente se ha quedado sin la facultad de influir directamente en lo pactado. Como ya se ha mencionado antes, se desconocen los motivos reales que el PD tuvo para firmar el pacto, pero ya el 9 de abril de 1996 hizo público su desacuerdo y retiro del pacto, argumentando severas faltas al pacto por parte del gobierno. Ante eso, el gobierno simplemente dijo que eso no tenía importancia y que las medidas apuntadas en el pacto no se

detendrían.

Si la intención del PD se focalizaba en alcanzar el cumplimiento de los últimos puntos pendientes de los Acuerdos de Paz, entonces sí realmente debe aceptarse que se cometió un error muy grave.

Con la Ley Temporal de Compensación Económica se eliminaron cerca de 15,000 empleos públicos, llevando con las indemnizaciones una fuerte carga sobre el presupuesto de la nación, teniendo el gobierno la convicción que se compensaría en el mediano plazo con la disminución de los gastos en sueldos.

Los costos de las indemnizaciones sumaron unos 600 millones de colones, que fueron financiados por la colocación de Letras del Tesoro, compradas por el sistema financiero. El endeudamiento interno del gobierno será saldado con la emisión de bonos por un monto que casi duplica la deuda original (cerca de 1,100 millones de colones¹⁸. Esto no habla precisamente de un proceso coherente de modernización que pretende deshacerse de los déficit fiscales.

En su momento el problema se focalizó en la depuración de los listados de los plazas a eliminar, pasando por alto la población el problema del financiamiento de la medida. Aparte de los vicios asociados a la depuración del listado, se hizo obvio el alto nivel confrontativo que se dio entre las organizaciones laborales y los titulares de las oficinas involucradas, como el Ministerio de Obras Públicas, ISTA, ISSS, ANTEL, etc., que llegó hasta la toma de Catedral por exempleados del MOP en enero de 1996, ante el despido colectivo del 15 de diciembre de 1995.

La declaración de la Corte Suprema de Justicia sobre la inconstitucionalidad parcial de esta medida, mal entendida por quienes se oponían, no vino sino a respaldarla.

5- GLOBALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN

La globalización es una fiesta a la que no todos están invitados, pero que todos quisieran asistir. En realidad son las grandes empresas transnacionales las que definen quienes entran y quienes no. El Salvador puede ser atractivo para ellos únicamente por la posibilidad de adquirir instituciones como ANTEL y CEL, pero tristemente muchos empresarios nacionales tendrán que desaparecer ante la fuerza de estas empresas que viendo eliminadas las restricciones a los mercados regionales, han iniciado ya a invadir.

Esta globalización actual, entendida como un proceso tendiente a la creación de un mercado mundial libre donde circulen todas las formas de capitales financieros, comerciales y productivos, es reconocida por varios economistas como la cuarta globalización. Dentro de la evolución del capitalismo se tiene la primera globalización, que se refiere a la consolidación del capitalismo a nivel mundial en base al desarrollo industrial. En la segunda globalización se tiene ya un fuerte capital comercial a nivel mundial, que permite separar entre un mundo desarrollado y otro subdesarrollado, por medio del intercambio desigual¹⁹. La tercera globalización coloca al capital financiero como puntero para la condición de atraso del submundo capitalista, vía inversiones directas e indirectas.

La globalización actual del capital obviamente no es un campo de oportunidades para todos. Se puede entender entonces que hay una tendencia cada vez mayor a la concentración de la riqueza. Las entidades financieras internacionales, como es ya muy conocido, imponen condiciones a los gobiernos para: a) preparar la disposición para la globalización, y b) evitar la oposición a este proceso. A juicio del empresario local sigue siendo más conveniente entrar a la globalización aunque sea con desventajas, que quedarse fuera. La evidencia obliga a comprender que no funciona así este fenómeno.

En la nueva historia económica que se quiere escribir, se quiere dar ahora el papel protagonista al mercado, dejando atrás una página melancólica del poder estatal. "Economía de mercado y Estado, planificación económica e iniciativa empresarial, nunca fueron términos antitéticos en América Latina. Sin embargo, ahora

son planteados así por los ideólogos del neoliberalismo. En la actualidad se quiere vender la idea de que la modernización sólo puede ser alcanzada por agentes privados, cuando mucho de lo que hay de moderno en nuestros países se hizo desde el Estado, y ello no siempre en detrimento ni en contradicción de los sectores empresariales" 20.

Dentro de este contexto, el gobierno maneja una visión de modernización limitada a un simple desmantelamiento del Estado, sin considerarlo dentro de un modelo económico integral, tan necesario en El Salvador. Se apuesta a los resultados macroeconómicos, que son imágenes difusas no reflejantes del desarrollo social. La modernización para el caso salvadoreño se refiere apenas a un desmantelamiento indiscriminado, como se hace en otros países latinoamericanos, rodeados de un desorden de prioridades a partir de un visionismo electoral, en la mayoría de casos.

Como se puede observar, hay muchos detalles comunes en los distintos procesos de privatización en el mundo. Uno de ellos, como ya se dijo, es la concepción tan viciada de modernización del estado, que incluye la forma en que se da a conocer el proceso a la población. Otro elemento es la prioridad que los gobiernos asignan a estos programas. Es común, además, que lo más rentable se venda primero y que la gran parte de acciones busque inversionistas extranjeros.

Aparte de los organismos financieros internacionales también están los intereses empresariales domésticos que tratan de sacar ventaja de esta oleada privatizadora, a la sazón en boga. El gobierno ha traicionado al Estado, por el desmantelamiento y por la modificación irresponsable de sus funciones, dejando de lado al ser humano como centro de la labor de normativa. Hay en 1996 una carrera contra el tiempo por lograr la privatización antes de las elecciones de alcaldes y diputados de 1997. A la vez el sector privado alerta sobre la desaceleración de la economía y presiona por la desgravación arancelaria que, según ellos, ayudaría a hacerle frente a la inmediata invasión por parte de la competencia extranjera.

Conforme avanza el proceso de privatización hay un mayor convencimiento de que el cambio de manos de las instituciones estatales es el fin en sí, y no un medio para lograr objetivos como empleos, salud, estabilidad, eficiencia de la gestión, crecimiento sostenido, educación o cualquier otra forma de inversión social. Los desequilibrios en el área social son graves y de línea cada vez más acentuada, y sobre esto la privatización no ha logrado mayores superaciones en ningún país, salvo algunas externalidades que se han exagerado para apoyar la privatización. En otras latitudes, y según nos enseña la Economía, no se aplicará una misma receta para el mismo problema.

¿Y después? La incertidumbre del futuro de las instituciones, que pueden llegar a manos de pocos inversores que formen monopolios u oligopolios que manejen las tarifas a su antojo. Así mismo, de lo que menos habla el gobierno es del destino de los fondos de la venta. Por su parte las organizaciones que se oponen a la privatización han fallado al no lograr propuestas claras, profundas y consensadas. Los señalamientos aislados e imprecisos de algunos sectores no han logrado hacer reflexionar a los funcionarios, que sí parecen defenderlo con buen ánimo.

Independientemente de la defensa incondicional y apasionada, intencionada e interesada de si privatizar o no hacerlo, podría recomendarse la privatización únicamente si se establecen las condiciones legales que garantizaran la competencia para estas empresas, asumiendo que al cambio de propietario se atribuyese la desaparición del monopolio. Esta modernización que se necesita sobre todo implicaría un cambio de concepción, una nueva mentalidad de nación que no ignore la pobreza, el desempleo y la corrupción, todo desde un alcance multisectorial. Por la evidencia, el caso de El Salvador no es así. Para Funde, debe hacerse una reestructuración del Estado que potencie la transferencia de recursos y competencias hacia las municipalidades y comunidades, así como la desconcentración de las actividades económicas⁵. Los esfuerzos del gobierno en descentralizar las funciones no apuntan a la problemática del país, y ambos procesos están desligados de las propuestas fiscales y tributarias¹⁰. Para afrontar la injerencia de los bancos internacionales de desarrollo se deben establecer convenios transparentes que sean producto y apoyo de un debate público.

Debe haber reducción de subsidios a ciertas actividades productivas, sobre todo para la exportación⁵.

Para la Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios Salvadoreños (AMPES), hay también una necesidad de modernización, pero avisa que la privatización debe verse como un proceso orientado a elevar la rentabilidad de la sociedad como un todo, y atender con esto problemas como salud, educación y vivienda popular. Por la evidencia del caso de los bancos y financieras, a juicio de AMPES, se ha buscado la concentración para beneficiar a un reducido grupo empresarial, que utiliza al sistema financiero como palanca para incrementar su presencia en los diferentes sectores de la actividad económica. Enfatiza también que se deben suspender todas las actividades de privatización hasta que se tenga el marco regulatorio aprobado.

En lo referente al tema, el FMLN en su Plan del Frente ante la problemática económica, plantea una reforma administrativa del estado, calificando y fortaleciendo el estado para hacerlo más eficiente, no reduciendo ni desmantelando. No deben privatizarse los recursos o actividades estratégicas como la generación y transmisión de energía, las telecomunicaciones, el abastecimiento y distribución de agua y los servicios de salud y educación. Se debe promover también la descentralización y el desarrollo municipal.

Como se dijo al inicio, se debe tratar de explorar qué está por detrás de estos procesos económicos y llegar a las observaciones más acertadas que se pueda, para contribuir al aumento de nuestra experiencia económica, tan cara para nuestros pueblos._

Bibliografía

- 1 Revista Desarrollo #20 1991. Art. "Un índice del bienestar económico sostenible", por John B. Cobb.
- 2 Idem, Art. "La naturaleza engañosa de los indicadores socioeconómicos", por Jacobo Schatan.
- 3 Propuestas Económico-Sociales de la Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE, 1994.
- 4 El neoliberalismo en cuestión, por Luis de Sebastián.
- 5 Alternativa para el Desarrollo. Declaración de Oaxaca: El marco de una alternativa al ajuste estructural. Funde, abril 1996.
- 6 Estudios Centroamericanos (ECA) Ene-Feb 1996, p. 61.
- 7 El Día, de México, 17 de febrero 1996.
- 8 Proceso, Centro Universitario de documentación e información, No.706, 24 de abril de 1996
- 9 El Universal, de México, 21 de abril 1996, No. 28,687
- 10 La infraestructura y los servicios en El Salvador: la situación en momentos de su modernización y privatización. Funde, mayo 1995.
- 11 La Prensa Gráfica, Panorama Económico, 9 de marzo 1996.
- 12 La Prensa Gráfica, Panorama Económico, 14 de marzo 1996.
- 13 Diario Oficial, 30 de agosto de 1994, Tomo 324 No. 159.
- 14 Proceso, Centro Universitario de documentación e información, No.678, 20 de septiembre de 1995.
- 15 El Diario de Hoy, Economía y Negocios, 9 de marzo de 1996.
- 16 Diario Oficial, 18 de octubre de 1995, Tomo 329 No. 192.
- 17 Proceso, Centro Universitario de documentación e información, No.666, 21 de junio de 1995.
- 18 Proceso, Centro Universitario de documentación e información, No.707, 2 de mayo de 1996.
- 19 Estudios Centroamericanos (ECA) Abril 1996, p. 290. Art. Globalización...¿y nada más ? de Aquiles Montoya.
- 20 Proceso, Centro Universitario de documentación e información, No.708, mayo de 1996.