

## La reacción popular detiene la privatización

HÉCTOR BÉJAR



La privatización de los servicios de energía eléctrica garantizó a los compradores que obtendrían macro ganancias de su operación a costa del Estado y los consumidores; les entregó mercados cautivos de consumidores y convirtió el monopolio público en monopolios privados. Nada de esto tiene que ver con una economía de mercado, sino más bien, con un mercantilismo rentista, cuyas características son mantenidas por el gobierno actual bajo la presión del Fondo Monetario Internacional y los organismos financieros.

Hasta 1990, los servicios de luz eléctrica y agua potable en Perú eran suministrados por empresas públicas. A partir de 1990, comenzó el proceso de privatización que convirtió el monopolio público en monopolios privados, bajo un sistema que se puede describir como mercantilismo rentista, y que ha subido 14 veces el costo de la electricidad para el consumidor. Tras el alejamiento del autócrata Alberto Fujimori en 2000, la sociedad civil ha logrado detener hasta ahora las nuevas privatizaciones a las que piensa recurrir la administración Toledo.

A fines de 1990, Perú había logrado instalar una red nacional de energía que utilizaba, en la mayor parte de los casos, hidroeléctricas alimentadas por agua de las montañas andinas y, en otros, plantas térmicas de petróleo. Dicha red era producto del ciclo de nacionalizaciones e inversión pública que se desarrolló en el Perú en el período 1968-1975 bajo el gobierno del General Juan Velasco Alvarado y de inversiones privadas anteriores. Los gobiernos posteriores a Velasco mantuvieron la administración estatal, pero descuidaron la salud financiera de las empresas, manteniendo tarifas bajas por motivos electorales mientras la inflación crecía. En el período 1985-1990, el gobierno de Alan García subsidió a los industriales dándoles energía barata, lo que causó enormes pérdidas en las empresas eléctricas del Estado. Debido al período de hiperinflación que se produjo al final de su régimen, las empresas públicas generadoras y distribuidoras de electricidad no pudieron invertir en la ampliación y modernización de sus servicios y se encontraron, como todo el aparato productivo del país, en una situación calamitosa.

Por otro lado, las acciones terroristas desencadenadas por Sendero Luminoso entre 1980 y 1990 usaron como método de guerra el sabotaje a la red eléctrica del país, con el resultado de que en 1990 la mayor parte de la red estaba fuera de uso al haber sido voladas una gran cantidad de torres de transmisión.

El estado ruinoso de la red eléctrica y las dificultades financieras de las empresas públicas que la administraban sirvieron de pretexto para su venta. Alberto Fujimori ganó las elecciones en julio de 1990 y reinició relaciones con el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional, que habían sido suspendidas por García. En abril de 1992, Fujimori cerró el Congreso, anuló los gobiernos regionales e intervino los tribunales, en alianza con las Fuerzas Armadas. Este gobierno ilegal cumplió las directivas de Washington de vender las empresas públicas, empezando por la telefonía, electricidad y agua potable.

En 1992, el Decreto-ley 25844 separó las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización, dividiendo la red eléctrica para venderla por partes. La estatal *Electrolima* fue separada en tres empresas estatales de derecho privado. En 1994, se convirtió en las empresas *Edegel* (generadora), *Edelnor* y *Edelsur* (distribuidoras). *Edegel* fue vendida a *Energy Corp* de EE.UU.; *Edelnor* fue vendida a *Enersis* de Chile y *Endesa* de España. *Edelsur* a *Ontario Hydro* de Canadá y *Chiquinta* de Chile. La principal generadora del país, la Central Hidroeléctrica del Mantaro, quedó para después.

Como no se consideró en el proceso de venta de las distribuidoras devolver a las poblaciones marginales de Lima las aportaciones que habían hecho antes en forma de compra de postes, redes y medidores, en la práctica, esto comportó una confiscación de bienes, que la población aceptó en medio de la desorientación y falta de transparencia del proceso. Pero además de ello, usando el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), formado por contribuciones de los trabajadores de todo el país, el Estado financió 560 proyectos de electrificación a las empresas privatizadas por un valor actualizado a julio de 2000 de USD 104 millones. Al terminar la ampliación, las empresas no devolvieron los fondos al Estado, fondos que eran, en realidad, de los contribuyentes del FONAVI. En junio de 2002 se produjeron reuniones de conciliación entre el Estado y *Edelnor*. Esta última cuestionó la deuda. Se llegó a un acuerdo y *Edelnor* pagó sólo USD 28 millones, menos del 40% de su deuda. Cosa parecida aconteció con *Luz del Sur* que pagó sólo USD 10 millones, menos del 27% de la deuda. El Congreso ha pedido el enjuiciamiento penal de los funcionarios del Estado involucrados en tales arreglos, pero los fonavistas han quedado perjudicados.<sup>1</sup>

Bajo el régimen actual que combina gran producción estatal (cuya venta está prevista en el próximo programa de privatizaciones) y pequeña producción y distribución de energía privadas, la distribución de electricidad se expandió.<sup>2</sup> Si bien no hubo inversión privada, el esfuerzo de ampliar la distribución conduciéndola especialmente a las áreas más pobres de los Andes siguió en manos del Estado.

### Fujimori y el Estado maniatado

El gobierno de Fujimori dejó atada de manos la capacidad de regulación del Estado. El Decreto Legislativo 662 de Promoción de la Inversión Extranjera del 2 de septiembre de 1991 y el Decreto Legislativo 757, Ley Marco de la Inversión Privada del 13 de noviembre de 1991, otorgaron a las empresas compradoras, mediante convenios de estabilidad jurídica, las siguientes ventajas: régimen tributario especial del impuesto a la renta; libre disponibilidad de divisas; libre remesa de utilidades, dividendos y otros ingresos; uso del tipo de cambio más favorable; y contratación de trabajadores bajo cualquier modalidad, es decir, derecho a despedirlos en cualquier momento (2.000 trabajadores de la antigua empresa estatal *Electrolima* que fue dividida en distintas empresas eléctricas privatizadas fueron obligados a renunciar.<sup>3</sup>) Se estableció que este régimen no podría ser afectado por ninguna ley hasta por 15 años, empezando por un

1 Comisión Investigadora sobre los Delitos Económicos y Financieros Cometidos entre 1990-2001. *Informe Final de Investigación*. Junio de 2002, p. 46.

2 Según datos del Instituto Cuánto utilizando cifras del Ministerio de Energía y Minas y del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en 1990 el Perú producía un total de 13.162 gigawatts/hora, de los cuales 10.170 correspondían a energía hidráulica y 2.992 a energía térmica. En el año 2000, producía 19.027 gigawatts/hora, de los cuales 14.571 provenían de energía hidroeléctrica y 4.456 de energía térmica. Instituto Cuánto. *Anuario Estadístico Perú en Números 2001*, Lima, 2001, p. 437.

3 Comisión Investigadora sobre los Delitos Económicos y Financieros Cometidos entre 1990-2001. *Op. cit.* p. 45.

periodo de 10. En caso de controversia sobre la interpretación del contrato entre la empresa correspondiente y el Estado se recurriría al arbitraje. OSINERG es la entidad reguladora de las tarifas eléctricas pero no tiene facultad para intervenir en asuntos impositivos.

La mayor ventaja para las empresas fue el alza de tarifas. Mientras los gobiernos de Belaunde (1980-1985) y García (1985-1990) las habían obligado a trabajar con tarifas que estaban por debajo de sus costos de operación para beneficiar a los industriales y consumidores urbanos, una vez privatizadas, las empresas tuvieron en la práctica libertad plena para subir los precios, porque OSINERG no tiene peso político ni incluye representación de los usuarios. Como ha señalado el economista Alan Fairlie, si en 1992, ya controlada la inflación, el consumidor pagaba 2.64 soles de ese año (aproximadamente USD 1.76) por 100 kw/hora, en 2002 tiene que pagar 36,97 soles a valores reajustados con el tipo de cambio y la inflación,<sup>4</sup> lo que significa un aumento de 14 veces.<sup>5</sup>

El Decreto Supremo 120 permitió a las empresas la doble depreciación de sus activos, la cual resultó en un pago de impuestos muy reducido. Tomando como referencia a 110 grandes empresas, un estudio de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) mostró que, bajo el amparo de los beneficios de ese decreto, entre 1997 y el 2000 la recaudación por impuesto a la renta bajó de USD 281 millones a USD 71 millones.

El artículo 33 del Reglamento de la Ley de Impuesto a la Renta promulgado por Fujimori es lo suficientemente impreciso para permitir que las empresas deduzcan de la renta neta imponible lo que consideran que son «pérdidas tributarias» por gastos no afectados tributariamente según «principios de contabilidad generalmente aceptados». Si una empresa tiene una utilidad de USD 100 millones, por ejemplo, puede repartir a sus accionistas, totalmente libres de impuestos, hasta USD 70 millones, es decir, el 70%, porque tiene utilidades contables. Pero no necesariamente paga impuestos al Estado, porque tiene pérdidas tributarias. Es el caso de *Edegel*, la que desde 1997 al 2000 ha mostrado utilidades contables y pérdidas tributarias, lo que le permite eludir impuestos.

Por otra parte, cuando una empresa pequeña se fusiona con una grande, la grande cambia de nombre y pasa a llamarse como la pequeña. Como se revalúan los activos de la empresa mayor, la ley le permite deducir éstos del impuesto a la renta. La empresa chica, que valía como uno, al fusionarse con la grande, que valía como 100, deduce como 100; por tanto esa fusión no paga impuesto a la renta durante una década.<sup>6</sup>

Debido a esta elusión sistemática (evasión que usa dispositivos que el propio gobierno ha dictado), la capacidad recaudadora del Estado cayó, comprometiendo el financiamiento del presupuesto nacional. Mientras que el PBI crecía en 3,8%, los ingresos tributarios se cayeron del 14,1% al 12,3% del PBI, entre 1997 y 2001.<sup>7</sup> Por otra parte, como consecuencia de la privatización, se suscribieron 650 convenios de estabilidad jurídica con el Estado por los cuales se congelaban las condiciones tributarias durante diez años. Subiera o bajara la tasa del impuesto a la renta, lo que pagaban no se modificaría.<sup>8</sup>

4 Declaraciones del economista Alan Fairlie al diario *La República*, citadas en: Federación de Trabajadores de Luz y Fuerza del Perú, *Diagnóstico del Proceso de Privatización Eléctrica*. Lima, junio de 2002.

5 USD 1 = 3,36 Soles al 30 de junio de 2002.

6 Comisión Investigadora sobre los Delitos Económicos y Financieros Cometidos entre 1990-2001. *Op. cit.*

7 Ministerio de Economía y Finanzas. *Presupuestos de la República 1997 y 2001*.

8 Se discute si la cláusula arbitral procede en el aspecto tributario, porque nadie sino el Estado puede decidir sobre el pago de impuestos de acuerdo a su *jus imperium*. Con *Edelnor* y *Edelsur*, el Estado ha perdido USD 300 millones de recaudación en total desde la privatización. Por otra parte, la jefa de la SUNAT, Beatriz Merino, durante una exposición ante congresistas del partido de gobierno Perú Posible realizada a fines de 2001, sostuvo que el Estado perdía anualmente unos USD 1.000 millones por la aplicación de diversas exoneraciones tributarias. Informó que las compañías eléctricas adeudaban alrededor de USD 20 millones. En ese mismo año, las Comisiones de Fiscalización y de Delitos Económicos se pronunciaron a favor de que *Luz del Sur* y *Edelnor* paguen. Los ministros de Economía, Energía y Justicia, respaldados por el presidente Toledo, y los líderes de la oposición Alan García y Lourdes Flores Nano, objetaron la decisión del Congreso y se pronunciaron a favor de un arbitraje (que no correspondía por tratarse de un asunto tributario), respaldando así la posición de las empresas. Como se esperaba, el arbitraje falló contra el Estado a comienzos del 2001. Quedaba la vía del Poder Judicial, donde el laudo (fallo arbitral) podría ser cuestionado por versar sobre materia prohibida. Pero el Estado se abstuvo de apelar.

## Inequidad y deforestación: leña para los más pobres

Mientras tanto, fueron mantenidas las inequitativas características del mercado de consumidores de electricidad. En Lima Metropolitana, las empresas privadas se limitaron a usufructuar un servicio monopolístico explotando a un público cautivo de consumidores sin derechos. En las áreas rurales, el Estado expandió la electricidad a partir de 1993 hacia los poblados pequeños como parte de los programas de lucha contra la pobreza, pero tropezó con la falta de solvencia de las familias campesinas que no pudieron pagar su costo. A pesar del crecimiento de producción y la expansión de la red eléctrica, sólo 42% de los pobres extremos tiene electricidad en el hogar.<sup>9</sup>

El alto costo de las tarifas hace la electricidad inalcanzable para los hogares pobres. Esto sigue agravando las condiciones de vida de las familias carenciadas, especialmente de las mujeres y las niñas. En la ciudad, ellas deben usar el kerosene, combustible altamente contaminante, para alumbrar y cocinar. La leña es usada por el 67% de las familias extremadamente pobres, lo que obliga a las niñas de las áreas rurales a recorrer grandes trayectos cargándola sobre las espaldas, según la costumbre tradicional. El consumo diario de leña por los hogares campesinos es uno de los factores que contribuyen a la deforestación de los Andes. La falta de electricidad impide el desarrollo y duplica la carga de trabajo de las mujeres.

## El caso del agua: riesgosa y poco lucrativa

El proceso de privatización de agua potable fue más complicado porque la empresa estatal más importante, SEDAPAL, no tenía forma de controlar la sustracción ilegal de agua que se efectuaba en todas partes de Lima, especialmente en los barrios marginales. Por tanto, era demasiado riesgosa y poco atractiva para los inversionistas en los momentos iniciales de la privatización, cuando había empresas más atractivas como las eléctricas y telefónicas. Se optó entonces por esperar mientras se vendía otras empresas más apetecibles como *Petroperú* y la Compañía Peruana de Teléfonos.

## La reacción popular y un futuro abierto

A medida que pasaron los años, la opinión pública fue reaccionando contra este proceso por su falta de transparencia y por los perjuicios que había causado a los consumidores y al Estado, mientras el gobierno continuaba vendiendo otras empresas de diversos tipos. El descubrimiento de la red mafiosa formada por Fujimori y su «mano derecha» Vladimiro Montesinos, que no pudo dar cuenta de en qué se habían gastado los USD 8.000 millones que se obtuvieron por la venta de las empresas públicas, acabó por desprestigiar todo el proceso de privatización.

Sin embargo, los gobiernos de Paniagua y Toledo, que sucedieron a Fujimori, no han variado la política privatizadora de su antecesor y siguen obedeciendo sin mayores críticas a la presión del FMI, el Banco Mundial y el BID. Pero, aunque el modelo no ha cambiado, sí lo han hecho las condiciones políticas y sociales. Existe más pobreza y desempleo que antes; existe un Congreso más independiente del Poder Ejecutivo que los anteriores. Por otra parte, la ciudadanía, que se movilizó para restaurar la democracia representativa, se mantiene vigilante, exigiendo transparencia y rendición de cuentas.

Aunque el gobierno de Toledo ha insistido en continuar vendiendo empresas durante 2002 para financiar su deficitario presupuesto, la resistencia gremial y popular ha paralizado sus objetivos. Manifestaciones populares y paros regionales promovidos por la Federación de Trabajadores de Luz y Fuerza del Perú, frentes regionales y los alcaldes del sur y centro, le han impedido vender la Central Hidroeléctrica del Mantaro y las empresas eléctricas de las sureñas ciudades Arequipa y Tacna. En junio de 2002, Toledo decidió suspender estas privatizaciones, tras un acuerdo con las autoridades del departamento de Arequipa. La perspectiva de vender las empresas de electricidad *Egasa* (Arequipa) y *Egesur* (Tacna) a la firma belga *Tractebel* había convertido al sur peruano en campo de violentos disturbios, que causaron dos muertos y más de 100 heridos, y forzaron la militarización de Arequipa, la segunda ciudad del país. El futuro está por verse. ■

Comité de Iniciativa de la Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social (CONADES)  
<hechegar@yahoo.com>

9 Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida (ENNIV) 1994-1997.