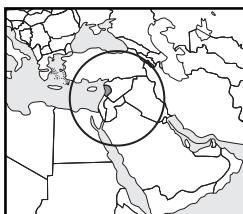


Privatizaciones para enfrentar la crisis fiscal

ZEINA ABLA



La razón principal para las privatizaciones es fiscal.¹ El gobierno argumenta que es la única salida para la trampa de la deuda libanesa. Sin embargo, las compañías privadas sólo invierten allí donde prevén una ganancia y del sector privado sólo se puede esperar que otorgue prioridad a la ganancia a corto plazo en detrimento de los beneficios sociales. En definitiva, el valor de «bien público» de los servicios básicos se considera de una relevancia inferior a la de su potencial fiscal.

Las telecomunicaciones, la electricidad y la aerolínea estatal

El Parlamento aprobó leyes en 2002 que permiten la participación del sector privado en los sectores de las telecomunicaciones y la electricidad, mientras aún se discute una ley relativa al sector del agua y la aerolínea nacional. Por una parte, la privatización de las grandes empresas públicas que prestan servicios de electricidad, agua y telecomunicaciones pueden generar importantes ingresos para reducir la deuda y aliviar la carga del presupuesto gubernamental. Por otra, estas empresas desempeñan un papel especial en la economía del país, defienden el interés general y proporcionan servicios básicos que son esenciales para todos. Los gobiernos modernos han asumido, por lo general, la responsabilidad de prestar al menos un nivel mínimo de estos servicios a todos los ciudadanos, sin distinción de ingresos o ubicación geográfica. En Líbano, el valor de «bien público» que brindaban estos servicios se consideró de una relevancia inferior a la de su potencial fiscal.

- **Telecomunicaciones (sector de teléfonos móviles).** Este sector es el más lucrativo generando ingresos por unos USD 500 millones, de los cuales casi 40% se destinan al gobierno y está bajo la administración de dos firmas privadas que se fundaron en 1995 según un contrato Construir-Administrar-Transferir (BOT). A lo largo de los seis años de la administración privada, los precios no bajaron. Luego de concluido el contrato (a mediados de 2001) con las dos empresas privadas, el gobierno llamó a mediados de 2002 a una licitación internacional para una concesión a largo plazo. Sin embargo, oficialmente no se habían presentado inversores para la fecha convenida, y el gobierno decidió aplazar el plazo de presentación de ofertas hasta fines de 2002. Aunque se sugirió que el Estado asumiera el control del sector hasta que se realizara la siguiente licitación, la administración del mismo siguió a cargo de las dos compañías que administran la red en representación del Estado hasta que se realice nuevamente la licitación. Todos los ingresos procedentes del funcionamiento de ambas compañías (hasta fines de 2002) se destinarán al Estado, y éste le pagará a ambas empresas el valor de la depreciación de sus activos y cualquier costo incidental. Por lo tanto, el gobierno se aseguró tanto la venta eventual de la concesión como la continuidad del sector, a la vez que rechazó la posibilidad de nacionalización del mismo.
- **Electricidad: Electricité Du Liban.** En agosto de 2002, el parlamento ratificó una ley para privatizar Electricité Du Liban (EDL), que le cuesta al gobierno LBP 400 mil millones (aprox. USD 265 millones) en subsidios anuales. Las pérdidas se explican por una mala recaudación y el robo de energía, el elevado costo del petróleo y las deficiencias técnicas. El monto recaudado representa el 51% de la energía generada y el 61% de los ingresos potenciales. En consecuencia, el alivio del déficit de EDL puede provenir significativamente de los ingresos. La ley separó al sector de la

electricidad en dos empresas: una para la producción y la distribución de la electricidad, que será privatizada, y la otra para el transporte de la electricidad de alto voltaje, que permanecerá en el sector público. Un 40% de las acciones de la compañía que produce y distribuye la electricidad se venderán al sector privado en los próximos dos años, aunque la ley habilita la privatización total.

- **La aerolínea estatal: Middle East Airlines.** El gobierno no quería ofrecer la venta de MEA al sector privado antes de someterla a reestructura y reducción de gastos. Los salarios de la empresa ascendían a USD 70 millones por año. La aerolínea le había costado al gobierno unos USD 400 millones desde 1996. Parte del personal fue transferido a compañías subsidiarias, como los servicios en tierra y de mantenimiento, o se le ofreció jubilación anticipada o indemnización por despido, con la ayuda de un préstamo del Banco Mundial. Aproximadamente 1.200 empleados fueron despedidos o renunciaron, lo cual desencadenó un conflicto entre los trabajadores y el gobierno. La disputa fue resuelta mediante un acuerdo que fijó las condiciones de los despidos.

Las finanzas públicas y el gasto social

La crisis fiscal convirtió la privatización en un instrumento básico para rehabilitar las finanzas públicas. Sin embargo, dado que las compañías privadas sólo invierten allí donde prevén una ganancia, no tienen interés en comprar empresas deficitarias, lo cual hace necesario realizar importantes concesiones. Incluso en el caso del lucrativo sector de las telecomunicaciones, las ofertas iniciales para la empresa pública superavitaria fueron inferiores al mínimo esperado por el gobierno, obligándolo a extender el plazo de la concesión actual. Si este lucrativo sector no logró atraer las inversiones necesarias, mucho menos se puede esperar de las empresas públicas deficitarias, como la EDL.

El argumento de que la privatización generará ingresos que faciliten reforzar el gasto social es especialmente débil. La razón yace en que la política libanesa de desarrollo social y humano se «limita a consideraciones económicas» y está «cautiva de las perspectivas sectoriales o técnicas», como señala el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD (1997). Más allá de que el gasto social se incremente o no, este no alcanzará a los grupos más necesitados si no existe una política oficial de desarrollo que los atienda.

Inversión

Sus defensores sostienen que la privatización recabará mucha más inversión privada, impulsando el crecimiento nacional y fortaleciendo la balanza externa de capitales en sectores fundamentales. No obstante, a los inversores nacionales los frenan una serie de factores que disminuyen las oportunidades económicas en general: la reducción del gasto del gobierno, la reducción del consumo privado como consecuencia de impuestos adicionales, el gran déficit comercial y la brecha entre inversiones y ahorros. Aunque no existen dudas de que las medidas de contracción desalientan las inversiones, la realidad ofrece pocas pruebas que

¹ A principio de los años 90 se empleó la política cambiaria para contener la inflación, que ayudó a captar divisas, aumentar el ahorro nacional y estimular el crecimiento. Pero después de mediados de los años 90, la crisis financiera expuso los límites de los ajustes del mercado: creció el desempleo y disminuyó el gasto social. La deuda pública se incrementó al 175% del PIB y el pago de los intereses absorbe casi la mitad del presupuesto estatal.

CUADRO 1

Candidatos para la privatización		
SECTOR	CARACTERÍSTICAS	PLAZOS
ENERGÍA	17 plantas de energía termales e hidráulicas; 1.244 megavatios generados (90% de la demanda de la población); Plantas mayores: Jiye & Zouk (producen 80% de la electricidad).	Ley ratificada en septiembre de 2002 para vender el 40% de la producción y la distribución.
AGUA	85 secciones para abastecer de agua al país.	La ley de privatización se ratificó en mayo de 2002; No se fijaron plazos; La administración del agua en Trípoli se contrató a una empresa francesa.
REFINERÍAS DE PETRÓLEO	Fuera de funcionamiento; 500 empleados en plantilla; Dos refinerías: Zahrani (21.000 barriles/día) y Trípoli (15.000 barriles/día).	Leyes en discusión.
TELECOM	1,5 millones de líneas fijas (40% de la población); Convenios contractuales entre las empresas privadas y el gobierno para administrar los teléfonos móviles; Más de 600 mil suscriptores móviles.	Ley de privatización ratificada; Licitación de empresas móviles se realizará a fines de 2002.
CORREO	Más de 1.100 empleados.	Convenio contractual entre la empresa privada y el gobierno.
TRANSPORTE (Middle East Airlines)	Propiedad del Banco Central; USD 100 millones en pérdidas por año; Se espera que los gastos queden cubiertos en 2002; 4.500 empleados, reducción de 1.200; Flota de autobuses y terminales modernizadas.	En espera de que mejore la situación del mercado.
PUERTOS Y AEROPUERTOS	Capacidad aumentada para 6 millones de pasajeros; Otra terminal y el aeropuerto de Queleiat se están remodelando; El puerto de Beirut maneja 60% de las importaciones y 40% de las exportaciones del país; Trípoli es el segundo puerto, después de Beirut.	Estudios en curso, a presentar ante el Consejo Superior de Privatización.

confirman que la privatización habrá de aumentar la inversión. De hecho, la inversión doméstica ha estado estancada durante los últimos cinco años.

En forma similar, los inversores extranjeros buscan la estabilidad, la alta productividad y el crecimiento económico, cuando consideran ingresar a los mercados pequeños y Libano no reúne estos requisitos. Durante la década de los 90, aproximadamente 90% de los ingresos por concepto de IED se destinaron al sector inmobiliario, un sector improductivo.²

Precios

El propósito de la privatización es concentrar la atención en la gestión financiera. Asimismo, las mejoras en el abastecimiento de servicios esenciales como el agua, la electricidad y las telecomunicaciones pueden generar beneficios para la economía toda. Pero no existen pruebas inequívocas de que el sector privado ofrezca precios inferiores a los consumidores que el sector público. A menos que estén controlados por un regulador autónomo y competente, en el caso de los monopolios privados los precios tienden a subir debido al incentivo del lucro, lo cual ejerce un efecto negativo en los pobres, especialmente cuando se trata de servicios básicos.

Si consideramos la electricidad, EDL padece un déficit enorme, producto de su mala recaudación, que surge de infracciones generalizadas y exenciones políticas que el gobierno no ha podido eliminar. Es poco probable que los inversores privados puedan mejorar la gestión, ya que también carecen del poder político para reducir las exenciones y las infracciones. No obstante las violaciones del sector público han sido difíciles de controlar, aumentar los precios sería una solución más fácil para el sector privado para compensar esta pérdida, dado que la electricidad es un servicio básico con una demanda inelástica.³ Sin embargo, esto será percibido con más fuerza por los hogares de menores ingresos.

Reducción del empleo

Mientras el impacto de la privatización sobre el empleo varía según la actividad económica, las evidencias apuntan a la reducción del empleo luego de consumada una privatización. La razón habitual empleada para reducir los costos en gran escala es que las empresas públicas tienen exceso de personal. Se considera que la reducción de personal impulsa la productividad. Sin embargo, el exceso de personal no es la causa de la baja productividad del sector público. Según la Dirección de Empleados del Estado, la administración pública tiene 24.200 cargos públicos, pero los empleados permanentes representan 9.851 y los temporarios son 9.353, por lo cual hay una falta de trabajadores.

Asimismo, en el complicado contexto económico libanés, es improbable que los trabajadores despedidos encuentren un empleo similar. El desempleo pasó del 8,5% en 1977 a más del 20% en 2000, y actualmente más del 25% de la población

2 Banco Central de Libano, Informe Anual.

3 La demanda y el uso de la electricidad no varía proporcionalmente con los precios por ser un servicio básico.

padece de desempleo total o parcial.⁴ Además, los despidos suelen perjudicar más a los trabajadores no especializados, lo cual pone a las mujeres en mayor riesgo porque carecen de especialización. El riesgo de ser despedidos llevó a los trabajadores a comprometer sus derechos. Por ejemplo, en el caso de MEA, muchos empleados no estaban conformes con las condiciones de trabajo y optaron por la jubilación anticipada. En este contexto, los patrones pueden ignorar las disposiciones laborales y de seguridad, y desconocer u obstaculizar la formación de sindicatos.

Desigualdad: transferencia de ganancias a los más pudientes

Los programas de privatización han mejorado la eficacia, pero no tanto la equidad. La consecuencia negativa para la distribución de la riqueza surge principalmente de la transferencia de las ganancias a los sectores más pudientes. La consecuencia negativa de la distribución del ingreso surge de precios elevados y salarios más bajos.

El impacto distribucional de la transferencia de precios dependerá del grado en que varíen el consumo de bienes y servicios según el grupo de ingresos, y de si los diferentes niveles de consumo, o categorías de consumidores, enfrentan precios distintos. Sin embargo, en el Libano los precios de los servicios públicos son iguales independientemente del nivel de ingreso. Como se señaló anteriormente, los servicios públicos son bienes básicos con una demanda inelástica, por lo que el cambio en los precios afectará más a los hogares de menores ingresos. La privatización podría mejorar el acceso a los productos mediante la expansión de la empresa, pero dicha expansión en la mayoría de las empresas públicas ya se ha hecho.

Por otro lado, existen problemas técnicos que no facilitarían la distribución equitativa de las acciones de las empresas públicas. La debilidad de los mercados de capital y el poder del sector bancario limitan las posibilidades de la mayoría las personas de menores ingresos para conseguir financiación. En la actualidad, apenas el 0,6% de todas las cuentas bancarias abarcan más del 40% de los depósitos totales del país, generando intereses libres de impuestos. La participación del sector privado en las empresas públicas repetirá esta estructura desigual, trasladando las empresas públicas de manos del Estado a las de un segmento muy limitado de la sociedad, capaz de participar en el proceso de privatización. Por lo tanto, la privatización puede contribuir a consolidar el poder económico y político de un grupo de interés que rara vez representa a los pobres.

En resumen, existe un conflicto inherente entre la privatización de las empresas públicas y los intereses de los sectores de menores ingresos porque la motivación del lucro (que brinda el incentivo teórico para mejorar la eficacia) ejerce presión para subir los precios y bajar los costos, entre ellos los salarios de los trabajadores. Del sector privado sólo se puede esperar que otorgue prioridad a la ganancia a corto plazo en detrimento de los beneficios sociales. ■

Center for Developmental Studies (MADA)
Arab NGO Network for Development (ANND)
<annd@cyberia.net.lb>

5 PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2001-2002.