

La privatización de ANTEL y la modernización del Estado

Las privatizaciones emprendidas en los quince últimos años en los países del norte y sur alcanzan un nivel sin precedente en la historia del mundo moderno. Se trata del más gigantesco robo de todos los tiempos... Gerard de Seylis.

Los procesos de privatización forman parte de la doctrina de los programas económicos implementados en casi todo el mundo. En el caso de El Salvador, han venido tomando notoriedad a partir de la década de 1990, al grado de llegar a ocupar un lugar privilegiado entre los puntos generales del programa de gobierno del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). La privatización es la base sobre la que los gobiernos pretenden buscar la estabilidad de las finanzas públicas, la reducción de la deuda externa y, en un sentido más genérico, el desarrollo económico y social. En la práctica, sin embargo, el efecto más importante de la privatización es la expansión de las empresas multinacionales.

Una de las iniciativas privatizadoras más importantes fue la elaboración del anteproyecto de ley de privatización, por parte de la Comisión Presidencial para la Modernización del Sector Público. Con dicho anteproyecto se pretende regular el proceso de transferencia de los activos de las empresas públicas tales como la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) y la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA), entre otras.

Pese a que para ARENA la reforma del Estado no se limita a la privatización, sino también a la modernización, resulta evidente que sus prioridades giran casi exclusivamente en torno a la priva-

tización de los servicios básicos, no obstante que el gobierno anterior negaba rotundamente la existencia de tales planes. En la actual coyuntura, esto se evidencia en el caso de ANTEL, encargada del servicio telefónico y de la regulación de otras tecnologías (señales de satélite, redes de computación, televisión por cable, etc.). En este caso particular, la comisión presidencial ha exaltado las supuestas bondades del modelo de privatización sin reparar en que, como veremos más adelante, las telecomunicaciones es uno de los sectores económicos donde más se niegan los principios de la libre competencia, que supuestamente son el fundamento de las privatizaciones. Más aún, el manejo de las telecomunicaciones en El Salvador ha generado utilidades para el Estado, desautorizando así los argumentos a favor de los procesos de privatización (la reducción de la deuda externa y del déficit fiscal).

Por lo anterior, en las siguientes líneas se contextualizan algunos de los argumentos que el gobierno esgrime para justificar no sólo la privatización de ANTEL, sino también la de las restantes empresas estatales, contempladas en el anteproyecto de ley de privatización. La hipótesis central es que, pese a la aparente contundencia de los argumentos para privatizar ANTEL, éstos no son suficientes para pronunciarse a favor de la privatización en general. Incluso en aquellos países donde se han implementado procesos de privatización considerados "modelo", pueden detectarse grandes

fallas en cuanto al fomento de la equidad social, lo cual obliga a repensar el proceso de modernización del Estado, en función de incrementar su capacidad para reducir las contradicciones económico-sociales y no únicamente en función de buscar el equilibrio macroeconómico, por medio de la eliminación de las empresas estatales y la apertura del mercado nacional a las transnacionales.

La privatización de las telecomunicaciones se presenta como un caso ejemplar donde se demuestra que la privatización es la panacea de las deficiencias presentadas por las empresas públicas. Aun sin pretender hacer una apología de la privatización de ANTEL, resulta interesante reseñar aquí algunas de las posturas oficiales en torno a la privatización de las telecomunicaciones, antes de pasar a examinar los aspectos negativos del proceso, los cuales están siendo subestimados u obviados por el discurso oficial.

En el documento "ANTEL en la óptica del cambio", distribuido por la Comisión Presidencial para la Modernización del Estado, se señalan las deficiencias siguientes en las telecomunicaciones nacionales: más de 300,000 solicitudes de líneas telefónicas pendientes, solicitudes presentadas hace más de diez años que no han sido atendidas, necesidad de dos millones de líneas nuevas para alcanzar la densidad telefónica de un país desarrollado (40 líneas por cada cien personas). Por otra parte, el mismo documento establece que algunos de los beneficios de la privatización de las telecomunicaciones en el caso chileno fueron el aumento del empleo en el sector telecomunicaciones, el incremento de la remuneración anual de los trabajadores del sector y la reducción de las tarifas. Por lo tanto, la conclusión implícita del documento es que, en el caso salvadoreño, podrían esperarse efectos bondadosos similares.

La comisión presidencial ha lanzado costosas campañas propagandísticas para intentar convencer a la opinión pública sobre las supuestas ventajas de la privatización de las telecomunicaciones. En efecto, la campaña "Abrir ANTEL" pretende ofrecer una explicación simplificada del proceso de privatización de la empresa así como presentar su importancia y sus ventajas. En la misma línea iba la campaña "Tendencias mundiales", en la cual el denominado Centro de Educación sobre el Desarrollo —que para algunos no es más que una organización fantasma del gobierno para apoyar sus campañas propagandísticas a favor de la

privatización— hizo la apología de la privatización. Obviamente, el gobierno parece ser uno de los más interesados en la venta de ANTEL a empresas multinacionales, aunque también se abren grandes oportunidades para que el sector empresarial aglutinado en ARENA invierta también en las telecomunicaciones nacionales.

Detrás de la privatización de ANTEL hay intereses empresariales claramente definidos, lo cual se comprueba en las contradicciones que caracterizan este proceso. Los argumentos a favor de la privatización presentados en las diferentes campañas gubernamentales descansan sobre supuestos que hacen caer por su propio peso la hipótesis de que la libre competencia es el mejor mecanismo para asignar los recursos. A nivel mundial, las telecomunicaciones son manejadas por grandes empresas multinacionales con tecnología de punta, que conforman un mercado oligopólico. Estas empresas son las que se están apoderando de las telecomunicaciones de los países latinoamericanos y del mundo entero. Es decir, la eficiencia mayor de estas empresas de telecomunicaciones no proviene, precisamente, del libre



juego de las fuerzas del mercado o de la competencia, sino del mercado oligopólico.

En un mercado oligopólico es posible manipular los precios (en este caso, las tarifas) de forma tal que, si hay competencia, aquéllos se colocan por debajo de los competidores potenciales. En este contexto, ANTEL tiene muy pocas probabilidades para competir exitosamente contra estas empresas y, aparentemente, ante esta realidad, la mejor opción sería su privatización.

Otro argumento gubernamental debatible es que la privatización de las comunicaciones es impostergradable por su papel en la globalización, la cual apriorísticamente se considera beneficiosa. En efecto, la globalización se fundamenta, en gran medida, en el desarrollo de las telecomunicaciones, puesto que éstas facilitan las transacciones entre los agentes económicos, ubicados en diferentes partes del mundo, pero la globalización no siempre es beneficiosa. Lamentablemente, la globalización no necesariamente es sinónimo de desarrollo económico para países como El Salvador, por su vulnerabilidad económica ante la apertura comercial y por los enormes retrasos en materia tecnológica y en la capacitación de los recursos humanos, que caracterizan a los sectores agropecuario e industrial. Difícilmente podría esperarse obtener el mismo éxito relativo de países como los del sudeste asiático.

En muchos casos, la privatización no ha podido evitar el deterioro notable del bienestar de la población. Sin ir muy lejos, cabe mencionar el caso chileno —presentado oficialmente como un caso ejemplar—, donde no obstante la mejoría de las variables macroeconómicas (crecimiento económico, equilibrio de la balanza de pagos, control del déficit fiscal, etc.), resultado del proceso de privatización, no puede afirmarse que el bienestar de la población haya mejorado. Algunos estudios establecen que durante las décadas de 1970 y 1980, cuando se implementó la privatización, la pobreza casi se duplicó.

En el caso concreto de ANTEL debe tenerse muy en cuenta que inclusive los mismos funcionarios del gobierno han reconocido públicamente que lejos de ser ineficiente, la empresa ha generado excedentes de los cuales el Estado se ha apropiado. Así, a principios de junio de 1996, los presidentes del Banco Central de Reserva y de ANTEL y el Ministro de Hacienda se vieron obli-

gados a acudir a la asamblea legislativa para explicar una polémica transferencia de fondos de la empresa al Estado. Según los funcionarios, la transferencia de 1,025 millones de colones era parte de una "operación contable" que ANTEL y el Banco Central de Reserva debían concluir. Del total, 150 millones se encontraban depositados en los bancos y las financieras del país, pero el resto ya había sido gastado por el Banco Central de Reserva para mantener la estabilidad de la moneda nacional. Según el Ministro de Hacienda, "ese dinero... se ocupó hace mucho... cuando hubo esfuerzo para estabilizar al país".

Esta explicación puso en evidencia que el documento oficial en el cual se pedía a la asamblea legislativa aprobar la transferencia había sido mal redactado. Satisfecha con las aclaraciones, la asamblea aprobó inmediatamente la transferencia, sin reparar que esos fondos eran utilidades de ANTEL. Es claro, entonces, que su privatización no obedece a que ANTEL sea una carga financiera para el Estado, sino más bien a las posturas ideológicas del gobierno actual, que asumen alegremente que la privatización es, en sí misma, un bien para el país.

A pesar de los argumentos en contra de las privatizaciones, es, prácticamente, imposible que El Salvador pueda escaparse a lo que ya es una corriente mundial incontenible. Por eso mismo, el anteproyecto de ley de privatización debiera ser una llamada de atención para establecer un marco jurídico e institucional que la reglamente, en función de la equidad social. Las presiones internacionales de los bancos y del capital hacen que privatización sea inevitable, pero el compromiso de la clase política salvadoreña con el bien común debiera reflejarse en una ley de privatización que impida la corrupción y el monopolio.

La propaganda gubernamental sobre la privatización muestra que el gobierno reduce peligrosamente la modernización a privatizar las empresas públicas. De hecho, no existe una definición clara de modernización que vaya más allá de la privatización. En principio, una forma para solventar este problema sería asumir una definición que, al menos, fuese coherente con sus planes de desarrollo económico y social. El incremento de los servicios sociales básicos y la reducción de la pobreza son grandes objetivos que se encuentran fácilmente en los discursos presidenciales sobre los planes de desarrollo. Las acciones a tomar, en este caso, la privatización, deberían ser evaluadas

desde esta óptica, pues el desarrollo social mejora las posibilidades para insertarse ventajosamente en la globalización.

Concebir la privatización y la globalización como los primeros pasos necesarios de la búsqueda del desarrollo entraña grandes riesgos para el ámbito de lo social, suficientes como para ser tomados en cuenta antes de proceder a privatizar la prestación de los servicios básicos, pues sus tarifas son claves en la determinación del costo de la vida y de la pobreza. La inminente privatización de los servicios básicos hace necesario el establecimiento de normas en por lo menos tres aspectos cruciales: la propiedad de los activos, el destino de los fondos obtenidos y la determinación de las tarifas de los servicios básicos una vez privatizadas las empresas.

Es necesario establecer con claridad la distribución de la propiedad de las empresas a privatizar, pues de lo contrario, podría fomentarse un proceso de concentración de la propiedad. Tal como sucedió en el caso de la reprivatización de la banca, donde se burlaron las disposiciones legales sobre la distribución de la propiedad. Este caso demuestra, sin embargo, que la existencia de una legislación pertinente no es suficiente garantía para evitar la concentración de la propiedad. De todas maneras, el establecimiento de un contexto legal es un marco de referencia importante; al menos deja abierta la posibilidad para exigir su cumplimiento y la persecución legal de quien lo viole. Esta legislación es especialmente importante en el caso de los servicios básicos, cuya privatización corre el riesgo de convertirse en una camorra desordenada por la posesión de las acciones o, como en el caso de ANTEL, por la concesión del mercado nacional.

Para hacer compatible el proceso de privatización con el plan de desarrollo social, una parte de los fondos provenientes del primero deberían destinarse al financiamiento del desarrollo de programas de beneficio social. La otra parte, bien podría dedicarse a los ajustes institucionales necesarios para dirigir el proceso de modernización estatal.

Un elemento clave para disminuir el impacto de la privatización en los sectores de bajos ingresos es el mantenimiento de algún tipo de control sobre las tarifas. Aunque, aparentemente, el control estatal está fuera del lugar en el contexto de la privatización, éste puede ser determinante en la promoción de los objetivos del desarrollo social. No olvidemos que, en algunos casos, la privatización ha elevado hasta en un 300 por ciento las

tarifas (Inglaterra); en otros, como en Chile, las condiciones de vida de la población se han deteriorado. Muchas familias chilenas se endeudan con las empresas que prestan los servicios de electricidad y agua potable. Por todo ello, es necesario que la ley de privatización contemple mecanismos para fijar los precios, los cuales debieran regirse por criterios de bienestar social, sino es que no se desea provocar alzas en el costo de la vida y en los niveles de pobreza.

En síntesis, la privatización de ANTEL obedece a las condiciones internacionales, creadas y generalizadas por las compañías transnacionales. Las ventajas tecnológicas y de economía de escala de estas empresas son tales que opacan el desempeño de cualquier compañía estatal latinoamericana de telecomunicaciones. Asimismo, la privatización de las comunicaciones se legitima por medio de los poderes oligopólicos de las compañías transnacionales, que han convencido al gobierno salvadoreño de la "necesidad" de privatizar. Por eso, el que ANTEL haya producido excedentes utilizados para financiar el déficit fiscal en la década pasada no tiene importancia alguna para los legisladores y los funcionarios gubernamentales. En la actualidad, esos excedentes podrían servir para sostener el gasto social.

Para mitigar los efectos negativos de la privatización es de vital importancia aumentar sustancialmente el gasto social, inclusive utilizando los fondos que ésta genere. Este dinero habría que dedicarlo a mejorar los ingresos familiares, la vivienda, la educación y la salud. Adicionalmente, para evitar espirales inflacionarias y la generalización de la pobreza no debería despreciarse la posibilidad de que el Estado continúe desempeñando funciones normativas en lo tocante a las tarifas de los servicios básicos.

La modernización también debería consistir en una actualización jurídica e institucional para convertir la privatización en un proceso que promueva la equidad social y no en un catalizador de mayores desequilibrios sociales, tal como ha sucedido en otros países. La modernización no solamente es privatización, sino que más bien es capacidad para adaptarse a los nuevos esquemas del mercado mundial, mejorando al mismo tiempo las condiciones económicas y sociales. Para ello es clave tomar en cuenta que la promoción del desarrollo social debe ser una medida previa a la adopción de los esquemas de privatización y apertura del mercado nacional.

Luis Ernesto Romano