

Aproximación a los impactos sociales de la privatización de la energía eléctrica en El Salvador¹

Edgar Lara López *

El autor pretende analizar los resultados de la privatización de la energía eléctrica, con el objeto de sentar un precedente a partir del cual evaluar el desempeño de los otros servicios privatizados, y así otorgar herramientas a la sociedad y al gobierno al momento de decidir la privatización de otros servicios públicos.

Introducción.

A inicio de la década de los noventa empezaron los procesos de privatización de los servicios públicos y de las empresas estatales, medida que se inscribe en el marco de las políticas neoliberales; las cuales integran un conjunto de medidas que buscan reducir o eliminar los desequilibrios macroeconómicos y redefinir el rol del Estado en la economía.

Los promotores de las medidas de corte neoliberal han planteado una reducción del rol del Estado en la economía argumentando que la excesiva burocracia, la abusiva política tributaria y la ineficiencia de las empresas públicas han contribuido negativamente al mejoramiento del desempeño económico; en ese sentido, a fin de mejorar la eficiencia y rentabilidad de los servicios prestados por el Estado se justificaron los procesos de privatización.

Así, en 1990 se inicia el proceso de privatización del sistema financiero, que si bien pretendía la democratización del sistema, a través de la venta de acciones bancarias a la mayor cantidad de nuevos accionistas (incluyendo trabajadores del sistema y pequeños inversionistas), en la realidad terminó en un sistema controlado por los grupos económicos dominantes del país.²

Entre 1990 y 1993, se vendieron las empresas públicas: las cementeras, los ingenios de azúcar y otras (INCAFE, IRA, etc.). A partir de 1993, se inició el proceso de privatización de los servicios públicos de distribución de energía eléctrica, telecomunicaciones y pensiones; con la privatización de estos servicios se pretendía incrementar la cobertura, calidad y eficiencia de los servicios, y consecuentemente mejorar las condiciones de vida de la población salvadoreña.

Lic. en Economía por la Universidad de El Salvador. Profesor de Ética y Economía en la Universidad Don Bosco.

Ahora bien, ¿en qué medida las privatizaciones de los servicios públicos han contribuido a mejorar las condiciones de vida de los diferentes agentes involucrados (consumidores, trabajadores y propietarios)? De entre los servicios privatizados, la energía eléctrica fue el primer ejercicio para instrumentalizar las privatizaciones de servicios públicos en El Salvador; en ese sentido, resulta de vital importancia explorar los impactos generados sobre la sociedad por la venta de este servicio al sector privado.

Analizar los resultados de la privatización de la energía eléctrica, puede sentar un precedente para evaluar el desempeño de los otros servicios privatizados, así como otorgar herramientas a la sociedad y al gobierno al momento de decidir la privatización de otros servicios públicos.

1. Los efectos de la privatización en las finanzas públicas y en la calidad de vida de los hogares salvadoreños

Las privatizaciones como parte del conjunto de medidas neoliberales conducirían, entre otros aspectos, a potenciar el crecimiento económico del país. Además, la reducción de la intervención del Estado a través de las privatizaciones generaría impactos positivos en las finanzas

públicas, ya que permitirían la reducción del gasto público (especialmente del gasto corriente), el fomento del ahorro, por lo que, consecuentemente, se eliminarían las presiones alcistas sobre el déficit fiscal.

Ahora bien, ¿los procesos de privatización en El Salvador han logrado estabilizar las finanzas? ¿Ha compensado la privatización el endeudamiento por la misma? En el contexto de servicios públicos privatizados ¿se han mejorado los niveles de crecimiento de la economía? y consecuentemente, ¿se han mejorado las condiciones de vida de los hogares? Estas son algunas de las preguntas que se trataran de responder en los siguientes apartados.

1.1 Evaluación de las finanzas públicas en el contexto de las privatizaciones

El desempeño de las finanzas públicas y del crecimiento del PIB en los últimos años, ha estado determinado por la política económica neoliberal en su conjunto. En ese sentido, evaluaremos el desempeño económico en un contexto en donde las privatizaciones han sido uno de los elementos claves.

No es posible atribuirle solamente a las privatizaciones el estado actual

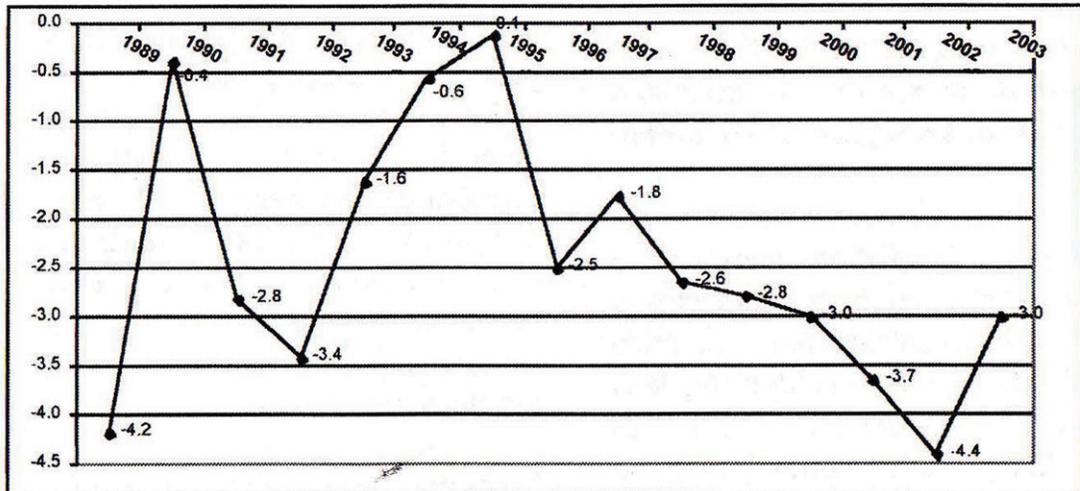
de la economía, ya que éstas se insertan dentro de un conjunto de medidas que fueron concebidas como motor de crecimiento y estabilidad económica; por lo tanto, evaluaremos el desempeño de las finanzas públicas, como parte de un contexto en donde la privatizaciones han jugado un rol importante dentro de la política económica.

En cierta medida, la implementación de las privatizaciones residen en el argumento que la Administración Pública es ineficiente y genera impactos negativos en el crecimiento; por lo tanto privatizar las empresas públicas conduciría a una mayor eficiencia económica; ya que un Estado propietario

de empresas incurre en gastos que desestabilizan las finanzas públicas. Por ello, las privatizaciones se plantean como una medida que contribuiría a reducir los niveles de déficit fiscal, entre otros aspectos.

En el caso de El Salvador, que entre 1990 y 1999 sostuvo una política agresiva de privatización³, ésta muy poco contribuyó a reducir el déficit fiscal; como se puede observar en la gráfica 1 en el contexto de las privatizaciones el déficit fiscal se ha incrementado, para el 2003 alcanzó un 3% del PIB⁴ después de cinco años con incrementos consecutivos, cuando a inicios de los noventa se observó una reducción. Hay que destacar

Gráfica1
Déficit fiscal del SPNF
(Como porcentaje del PIB)



b/ Cifras preliminares
Fuente: CEPAL - BCR

que el déficit promedio entre 1989-1995 fue de 1.9%, mientras que entre 1996-2003 (periodo en que se privatizaron los servicios públicos más importantes como: energía eléctrica, telecomunicaciones y pensiones) ascendió a un 3% del PIB; por lo tanto la eliminación de las presiones que generaban las empresas públicas sobre el gasto público no ha sido suficiente para mejorar la situación fiscal.⁵

Un aspecto importante que tiene repercusiones negativas sobre el desempeño fiscal y que ha sido producto de las privatizaciones, es la deuda previsional que ha asumido el Estado por la venta de la administración de los fondos de pensiones. Con la privatización de las pensiones, el Estado asumió una deuda en concepto de: pensiones en curso, certificado de traspaso y pensión mínima, como resultado del proceso de transición de la administración pública a la privada, que se estima que durante los próximos quince años la carga fiscal por la deuda previsional equivaldrá a por lo menos un 2% del PIB por año⁶. Según FUSADES, en un escenario sin deuda de pensiones el déficit fiscal para 2003 habría cerrado con un valor del 1.3% del PIB⁷; esto indica que si el gobierno no incrementa sus niveles de ingresos en los próximos años, El Salvador se enfrentará a unas finanzas públicas insostenibles ante la evidencia de incrementos en los niveles de endeudamiento.

La implementación de las políticas neoliberales que tienen su base en el Consenso de Washington, fueron pensadas con el propósito de reducir los niveles de endeudamiento y mejorar la capacidad de pago de los países a fin de que éstos cumplieran con sus compromisos de deuda con los acreedores y redujeran su vulnerabilidad ante los shocks externos⁸. A más de 15 años de medidas de corte neoliberal en El Salvador, el desempeño en términos de deuda no ha sido satisfactorio y en cierta medida la implementación de dichas medidas acarreó mayor endeudamiento.⁹

Así, los procesos de modernización de los servicios públicos para la privatización implicaron que el gobierno recurriera en una serie de préstamos para preparar a las empresas públicas para su posterior venta a inversionistas privados. En el caso de la privatización de algunas actividades del sector de energía, desde 1991 se empezó a desarrollar una serie de proyectos orientados a modernizar el sector y promover la participación de la empresa privada; estos proyectos, al igual que la implementación de otras medidas, fueron financiados por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

De acuerdo a los registros de proyectos aprobados para El Salvador por el BID y el BM, entre 1991 y 1997 se implementaron ocho proyectos que, dentro de sus componentes, incorporaban medidas orientadas a la reestructuración y privatización del sector energía (Cuadro 1); el valor de estos proyectos ascendió a

US\$ 528.47 millones, equivalente a un 6.5% del PIB promedio del periodo 1991-1997.

Sólo el financiamiento al gobierno de El Salvador para la reestructuración y privatización del sector energía por parte del BID y el BM ascendió a un valor de US\$ 416.9 millones (Proyectos: 3389-ES, 3920-ES, 731/

Cuadro 1
Proyectos relacionados a la privatización del sector energía

Nombre del proyecto	Institución proveedora	No.	Año de aprobación	Institución ejecutora	US\$ (Millones)
Asistencia técnica para el Sector de	Banco Mundial	3389-ES	1991	CEL	11
Modernización del sector de energía	Banco Mundial	3920-ES	1995	CEL	65
Asistencia técnica para el mejoramiento	Banco Mundial	3946-ES	1995	Ministerio de economía	16
Asistencia técnica para la Modernización del	Banco Mundial	4082-ES	1996	CPMSP	24
Programa de desarrollo eléctrico I	BID	731/OC-ES	1992	CEL	125.9
Programa de	BID	838/OC-	1994	CEL	215
Reestructuración y privatización de los sectores energía y telecomunicaciones	BID	ATN/MT-4758-ES	1994	Ministerio de Planificación	1.57
Programa de modernización del sector público	BID	1041/OC-ES	1997	CPMSP	70
Total					528.47

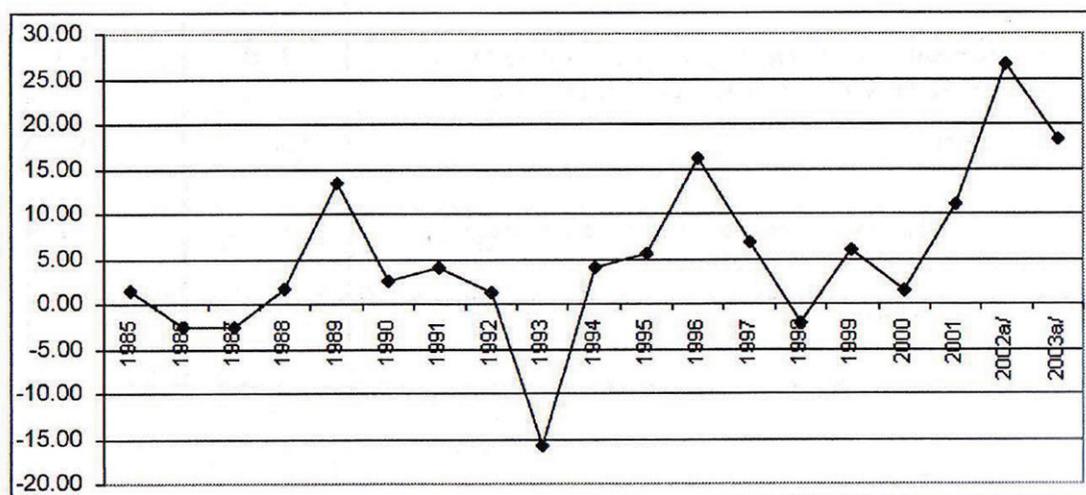
Fuente: www.iadb.org; www.worldbank.org y Weiberg, Stephanie (1998).

OC-ES y 838/OC-ES) y una operación no reembolsable de cooperación técnica por parte del BID de US\$ 1.5 millones (Proyecto: ATN/MT-4758-ES). En tanto que el financiamiento por US\$ 110 millones de los proyectos restantes (Proyectos: 3946-ES, 4082-ES y 1041/OC-ES) tenían como destino varios sectores y uno de ellos el de energía eléctrica.¹⁰

En otras palabras, la reestructuración y la privatización del sector energía significó para El Salvador asumir una deuda con los organismos internacionales equivalente al 5.1% del PIB de 1991-1997; si agregamos el financiamiento de los otros proyectos que destinaron parte de los recursos a la privatización de la energía, el endeudamiento alcanza el 6.4% del PIB.

Por otra parte, al analizar el comportamiento del saldo de la deuda externa, durante los años en que se desarrolló el proceso de reestructuración y privatización de la energía se observa que los niveles de endeudamiento crecieron. Por ejemplo, en el periodo en el cual se recibió el 74% del financiamiento (1994-1997)¹¹ para preparar y desarrollar la privatización, el endeudamiento creció a una tasa promedio anual del 8.1%, tasa mayor a la observada a inicio de las reformas neoliberales; pero menor a las observadas entre 1998 y 2003 (Gráfica 2), que ha sido un periodo caracterizado por huracanes y terremotos, los cuales han repercutido considerablemente en el alza de los niveles de endeudamiento.

Gráfica 2
Tasa de crecimiento de los saldos de la deuda externa



Fuente: CEPAL

Una de la preguntas que surgen en un panorama en donde el país se encuentra con niveles de endeudamiento público ubicado en los límites exigidos por los organismos internacionales como el BM y el FMI, es la siguiente: ¿la privatización de la energía generó los ingresos suficientes, que le permitieran al gobierno hacer frente a los compromisos de deuda en el futuro y contar con recursos para mejorar la cobertura del servicio de electricidad?

Un proceso de privatización podría catalogarse de menos ofensivo para la economía, en la medida que no implique mayores niveles de

vulnerabilidad fiscal para el país y a la vez permita generar recursos que financien el acceso y cobertura del servicio, especialmente a la población más pobre.

En sintonía con lo anterior, sólo la privatización de las empresas distribuidoras de energía eléctrica generaron ingresos para el Estado por un monto de US\$ 588.78 millones¹² en concepto de ventas de las acciones, valor equivalente a un 7.2% del PIB promedio entre 1991-1999 y que apenas sobrepasa la inversión realizada por el gobierno para la reestructuración y privatización del sector, la cual ascendió a 6.5% del PIB (Cuadro 2).

Cuadro 2
Gastos e ingresos generados por la privatización del sector de energía

Tipo de operación	Millones US\$	Como % del PIB
1. Financiamiento específico para la reestructuración y privatización del sector de energía	416.9	5.1
2. Operación no reembolsable	1.57	0.02
3. Financiamiento de proyectos con recursos para la reestructuración y privatización del sector energía	110	1.3
Total (1+2+3)	528.47	6.5
4. Ingresos por la venta de las acciones de la empresas distribuidoras de energía eléctrica	588.78	7.2
PIB promedio 1991-1997	8,177.12	...

Fuente: Cuadro 2.1, CEL

Si comparamos la deuda generada por la reestructuración y privatización del sector (6.4% del PIB) con los ingresos obtenidos por la venta (7.2% del PIB), se observa una ganancia de un 0.8% del PIB (US\$ 61.88 millones), en tanto que la inversión acumulada por el gobierno (SPNF) en energía después de la privatización (entre 1999 y 2003)¹³ fue de US\$ 213.8 millones. Esto nos indica que la ganancia obtenida por la privatización de las distribuidoras fue muy poca en comparación a las necesidades de inversión pública que actualmente ha enfrentado el gobierno; sólo en 1999 la inversión pública en energía (US\$ 76.3 millones) fue mayor al remanente obtenido por la privatización; esta situación destaca que la privatización muy poco contribuyó en proporcionar recursos que permitieran al gobierno un financiamiento sostenido a largo plazo de la cobertura del servicio de energía a la población.

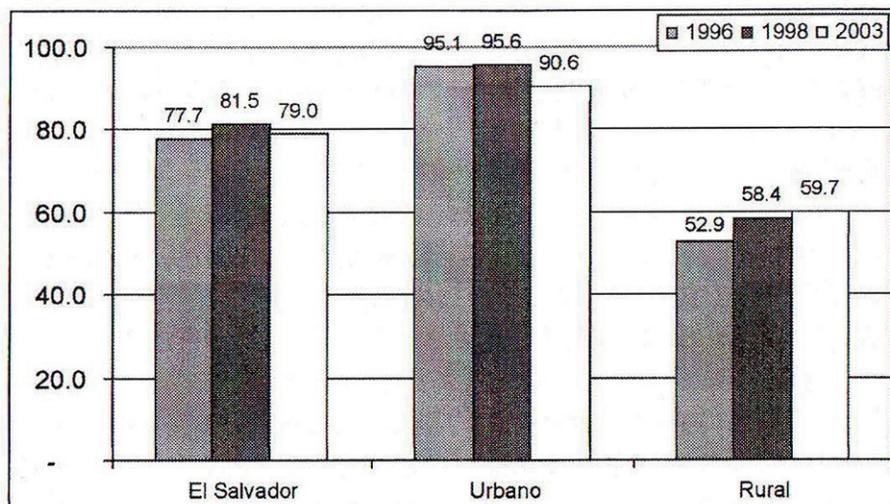
Por otra parte, los recursos obtenidos por la privatización de las distribuidoras de energía eléctrica no se destinaron al pago de deuda generada por la misma; aunque no se tiene claridad sobre el destino concreto de los recursos, funcionarios públicos han expresado que los recursos han sido utilizados para financiar proyectos de inversión social y

económica; por lo tanto la privatización del sector energía ha implicado una carga fiscal para el gobierno y una pérdida en la captación de ingresos.

1.2 Resultados de la privatización en la calidad de vida de los hogares

Ha sido escaso el mejoramiento en la calidad de vida de los hogares desde la privatización. Antes de la privatización 77.7% de los hogares disponían del servicio de electricidad; el año en que se privatiza, la cobertura asciende a un 81.5% y al 2003 a un 79% (Gráfica 3). Por otra parte, un estudio realizado por la CEPAL destaca que el ritmo de electrificación en el país ha sido semejante al de los años anteriores a la privatización y que las conexiones de nuevos usuarios al servicio de electricidad se han dado por la vía de los hogares o usuarios cercanos a la áreas ya cubiertas y no necesariamente por la expansión del servicio a nuevas zonas.¹⁴

Gráfica 3
Porcentajes de hogares con disponibilidad del servicio de electricidad



Fuente: EHPM

Nota: Se excluyen los hogares con conexión eléctrica del vecino

El hecho que la dinámica de cobertura de la energía eléctrica responda a la cercanía de las redes de distribución, repercute en que los hogares rurales presenten bajos niveles de cobertura; no obstante, en el contexto de la privatización la cobertura del servicio ha aumentado más en los hogares rurales que en los urbanos, pero continúa siendo muy baja, sólo el 56.7% de los hogares cuenta con el servicio de energía eléctrica. El Centro para la Defensa del Consumidor (CDC) señala que la baja cobertura en la zona rural se debe, en primer lugar, a aspectos de carácter normativo-institucional, ya que no existen normas claras sobre los procesos de electrificación en la zona rural ni compromisos de las empresas para atender esa zona, en segundo lugar, dada la baja

capacidad adquisitiva y los altos niveles de pobreza de los hogares rurales, éstos pasan a constituirse como consumidores no atractivos y poco rentables para las empresas.

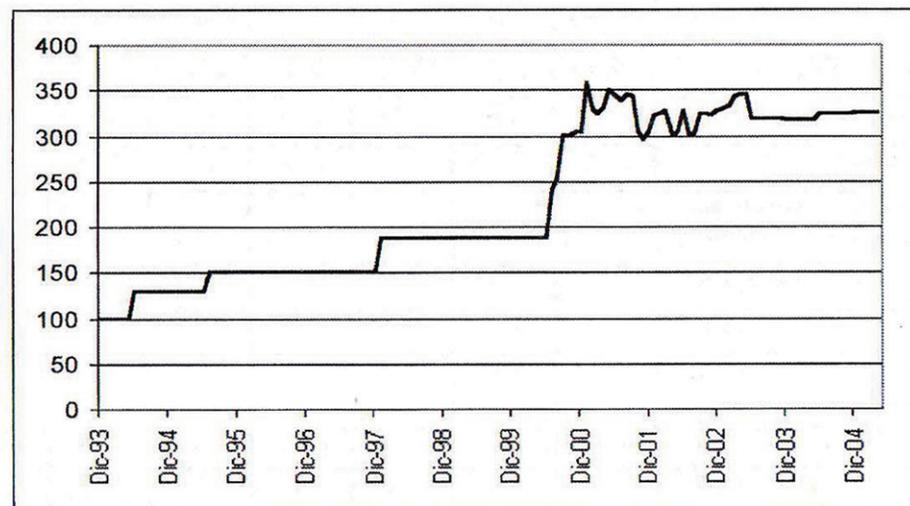
Es importante señalar, que los servicios básicos son fundamentales para combatir la pobreza, en la medida en que se den las facilidades para el acceso de los mismos. Por lo tanto, aumentar la cobertura de energía eléctrica, especialmente en el área rural, es un compromiso que debe ser asumido seriamente por las empresas junto con el Estado; ya que los hogares con acceso a energía eléctrica tienden a presentar menores niveles de pobreza que aquéllos que no la tienen.

En la medida en que a los hogares se les proporcionan los servicios básicos en condiciones asequibles, éstos disponen de medios para superar la pobreza; por ejemplo, los hogares que tienen acceso a la electricidad tienen un nivel de pobreza del 31.5%, mientras que en los hogares sin acceso a electricidad, el 66.8% vive en situación de pobreza. Estos resultados demuestran que la incidencia de la pobreza es mayor en los hogares sin acceso a energía eléctrica.

Otro indicador importante para evaluar los resultados de la

privatización en los hogares, lo constituye la tarifa eléctrica; la cual con la privatización queda integrada por tres cargos: atención al cliente, consumo y uso de red (Cuadro 3); también, hay que agregar el cargo de la tasa municipal por alumbrado público. Como se puede observar en la gráfica 4 el precio antes de la privatización tenía un comportamiento estable con tiempos prolongados entre cada incremento; mientras que después de la venta de las empresas el precio se incrementa considerablemente y presentando variaciones constantes, aunque a finales de 2002 se ha observado una relativa estabilidad.

Gráfica 4
Índice de precios del servicio de energía eléctrica
(Año base 1993)



Fuente: DIGESTYC

Al 2004, la factura eléctrica por un consumo de 110.2 kWh. fue de US\$ 14.47; esto representa un 9.3% del salario mínimo y 3% de los ingresos promedios mensuales de los hogares. Como se observa en el cuadro 3, después de haberse privatizado las empresas en 1998 (excepto 1999) hasta 2001 las tarifas y facturas llegaron a los niveles más altos, a partir de 2002 se tienden a bajar a los niveles de 1998 y 1999, debido a una mayor intervención del Estado en el control de las tarifas.

A nivel de la región Centroamericana, antes de la privatización, El Salvador fue el país que presentó las menores tarifas residenciales; al 2002 es el país con las tarifas más altas de la región. Sólo el ajuste de la tarifa (en 1997-1998) para privatizar las empresas implicó que la tarifa se incrementara aproximadamente un 50%;¹⁶ esto demuestra que la privatización trajo como resultado un fuerte incremento de la tarifa.

Cuadro 3

Tarifa eléctrica residencial, costo de la factura eléctrica por consumo de 110.2 kWh/mes y su participación en el salario mínimo e ingresos por hogar

						2003	2004
Cargo por atención al cliente:							
Cargo Fijo (US\$ / Usuario)	1.12	1.14	1.31	1.50	1.68	0.70	0.68
Cargo por Consumo:							
Cargo Variable (US\$ / kWh)	0.08	0.07	0.08	0.09	0.08	0.08	0.08
Cargo Fijo US\$ / Mes	0.89	0.93	0.94	0.96	0.96	1.02	1.04
Cargo Variable US\$ / kWh	0.03	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04
Tarifa Total (US\$) 2/	2.12	2.18	2.36	2.58	2.76	1.84	1.83
Factura eléctrica pagada por consumo de 110.2 kWh/mes							
Sólo cargos variables (US\$/mes)	12.60	12.07	12.43	13.82	13.23	12.70	12.75
Todos los cargos (US\$/Mes)							
Participación de la factura eléctrica en los salarios e	14.61	14.14	14.68	16.28	15.86	14.42	14.47
Factura/Salario mínimo (%) 3/	10.14	9.82	10.20	11.30	11.02	9.31	9.33
Factura/ Ingreso por hogar mensual (%)	3.66	3.53	3.48	3.87	3.70	3.57	3.00

1/ Para los años: 2000 tarifa a partir del 10/08/2002; 2001 a partir del 10/06/2001; 2002 a partir de 10/12/2002; 2003 a partir de 10/12/2003; 2004 a partir de 01/01/2004.

2/ Tarifa residencial mensual para un consumo igual o menor a los 200 kWh. Cargos promedios aplicados por las distribuidoras

3/ Salario mínimo promedio mensual no agrícola

Fuente: Elaborado en base a SIGET y EHPM

Por otra parte, los hogares también se han visto afectados por la eliminación del subsidio a los consumidores residenciales, lo que consecuentemente generó un incremento en el precio de la energía de dichos usuarios. Hasta antes de septiembre de 2000, el Estado subsidiaba a los hogares que consumían hasta 200 kWh/mes, después de esa fecha el subsidio se aplica únicamente a los usuarios con un consumo menor a los 100 kWh/mes, por lo que los hogares que consumen entre 100 y 200 kWh/mes han dejado de ser beneficiarios del subsidio. El subsidio es financiado, en cierta parte, con los fondos generados por la privatización a través del FINET; lo que implica que a medida que se agoten dichos fondos el Estado se verá presionado a reducir el subsidio, ya que las finanzas públicas no tienen la capacidad para financiarlos sostenidamente, dado los niveles de endeudamiento con los que cuenta el país.

Según el CDC¹⁷, la eliminación del subsidio ha afectado a los hogares, debido a que ha generado un incremento promedio del 48% (con respecto a 1999) en el precio de la energía de los usuarios residenciales que antes se beneficiaban del subsidio. Esto ha afectado la capacidad de compra del salario, especialmente del salario mínimo, cuyos ajustes no

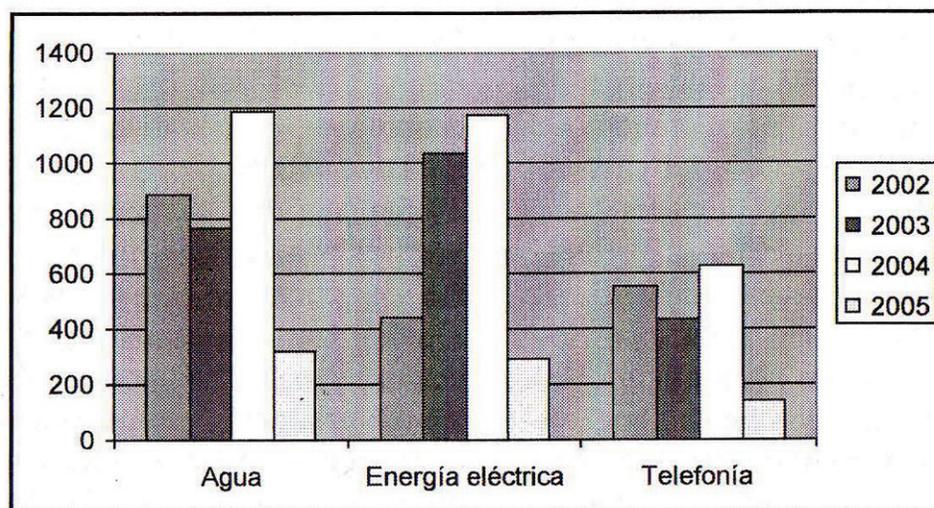
responden a la dinámica del incremento de los precios de los bienes y servicios básicos.

La lógica neoliberal de reducir la intervención del Estado en la economía ha generado que el mercado abuse de su poder en detrimento del bienestar de los hogares y consumidores. Una de las prácticas que se observó al privatizar, fue que las empresas empezaron a presentar irregularidades en la prestación del servicio y a manejar antojadizamente los diferentes cargos de la tarifa eléctrica, independientes de la institución estatal responsable de autorizar las tarifas y/o cargos.

El CDC, destaca que entre las principales irregularidades en el servicio de energía eléctrica durante el año 2003, el 53% de las denuncias interpuestas en la Gerencia Jurídica de dicha organización corresponde al cobro por consumo injustificado¹⁸. Por otra parte, la gráfica 5, deja en evidencia que con la privatización no se ha resuelto por completo el tema de la mala calidad en la prestación del servicio, que se le atribuye al Estado; y que es uno de los principales argumentos para privatizar los servicios públicos.

Gráfica 5

Denuncias recibidas por la DGPC por abusos en la prestación de servicios básicos



Fuente: Dirección General de Protección al Consumidor (DGPC)

Nota: Para el año 2005, son denuncias recibidas a marzo de ese año.

Como se observa en esa gráfica, el servicio de energía eléctrica presenta para el año 2002 y 2003 un número de denuncias similar al que presenta el servicio de agua potable, que actualmente no ha sido privatizado. Además, con la privatización no se revierte el incremento del número de denuncias, en marzo 2005 las denuncias se incrementaron en un 14.1% con respecto a marzo de 2004.

El débil papel que presentó la institucionalidad estatal (SIGET) responsable de la supervisión del mercado de electricidad posterior a la venta de las empresas a

la administración privada, fue aprovechado por los nuevos propietarios para realizar cobros en exceso; tal situación junto al incremento del número de denuncias tanto en la DGPC, CDC como en la misma SIGET, alertó a ésta misma en cuanto a jugar un rol mucho más activo en supervisión del mercado, especialmente a partir de 2004. Ante esa situación, la SIGET realizó una auditoría para conocer el desempeño de las empresas en el manejo de las tarifas, cuyos resultados son preocupantes, cuando se esperaba que en el contexto de la privatización se evitarían arbitrariedades en la prestación del servicio.