

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.

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

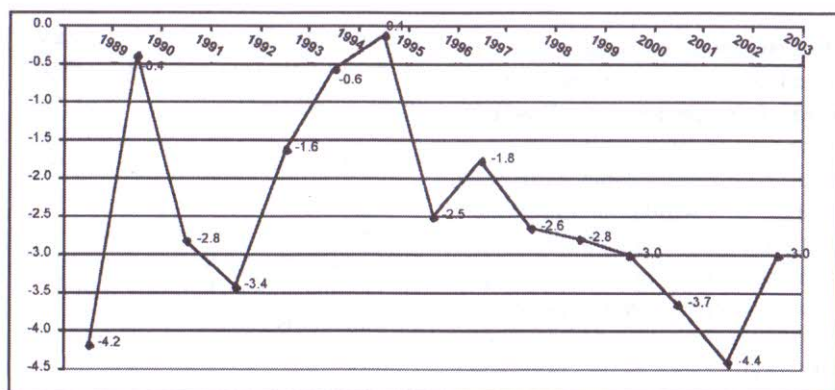
de la economía, ya que éstas se insertan dentro de un conjunto de medidas que fueron concebidas como motor de crecimiento y estabilidad económica; por lo tanto, evaluaremos el desempeño de las finanzas públicas, como parte de un contexto en donde la privatizaciones han jugado un rol importante dentro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

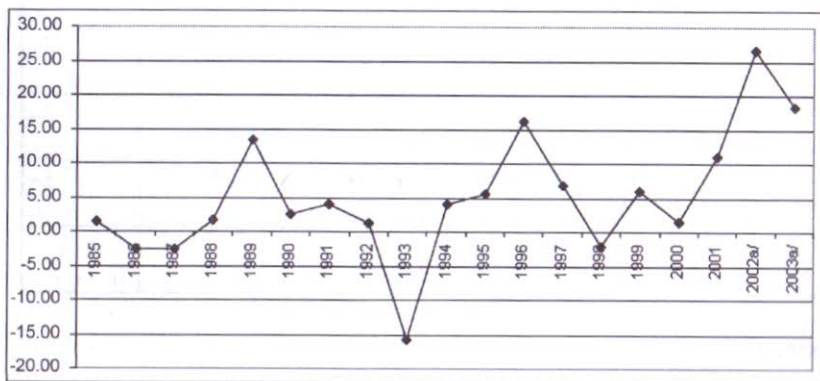
Fuente: www.iadb.org; www.worldbank.org y Weiberg, Stephanie (1998).

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 las 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.

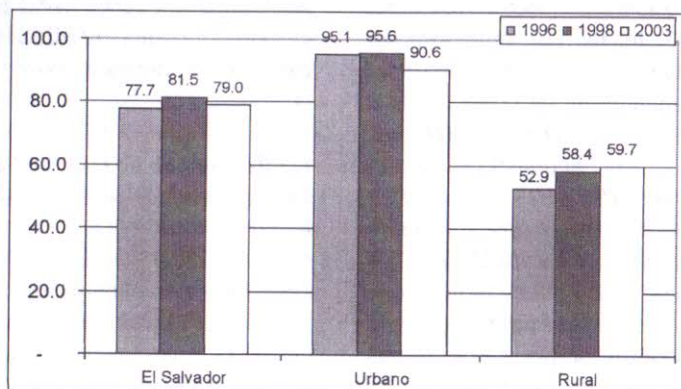
Por otra parte, los recursos obtenidos por la privatización de las distribuidoras de energía eléctrica no se destinaron al pago de deuda generada por la misma; aunque no se tiene claridad sobre el destino concreto de los recursos, funcionarios públicos han expresado que los recursos han sido utilizados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

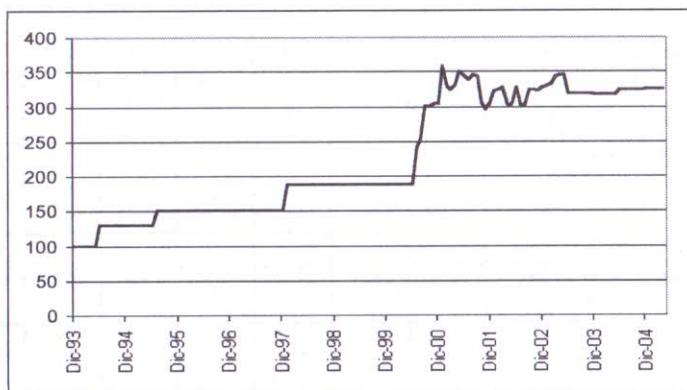
Es importante señalar, que los servicios básicos son fundamentales para combatir la pobreza, en la medida en que se den las facilidades para el acceso de los mismos. Por lo tanto, aumentar la cobertura de energía eléctrica, especialmente en el área rural, es un compromiso que debe ser asumido seriamente 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
<u>Cargo por atención al cliente:</u>							
Cargo Fijo (US\$ / Usuario)	1.12	1.14	1.31	1.50	1.68	0.70	0.68
<u>Cargo por Consumo:</u>							
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
<u>Tarifa Total (US\$) 2/</u>	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

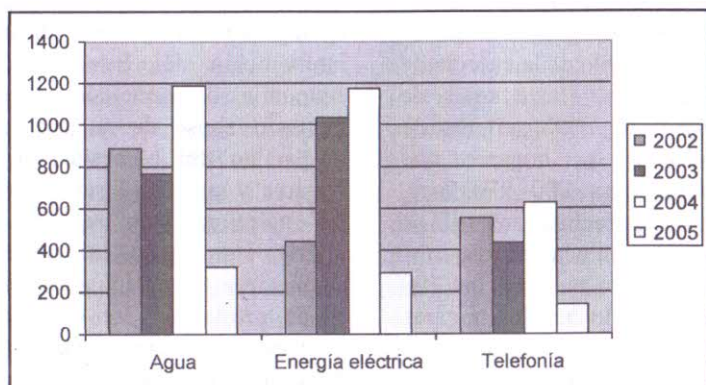
responden a la dinámica del incremento de los precios de los bienes y servicios básicos.

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.

Se puede deducir de la auditoría, que las empresas no han sido responsables con sus usuarios, y más que contribuir al bienestar de éstos, realizaron acciones que los perjudicaron, por lo que las empresas están lejos de ser empresas social y éticamente responsables con el país. Según el informe de auditoría presentado por la SIGET¹⁹ en el primer semestre de 2005, las empresas distribuidoras deben devolver más de un millón de dólares a los usuarios por cobros en exceso; de esa cantidad el 78.5% son cobros en exceso del cargo por atención al cliente.

Los cobros en exceso realizadas por las empresas, así como la eliminación del subsidio generan impactos diferenciados en términos de género. Ambas acciones tienden a afectar el poder adquisitivo de los ingresos y consecuentemente la calidad de vida de los hogares especialmente los dirigidos por mujeres, dado que el 42.2% de los hogares liderados por las mujeres y que tienen acceso a energía eléctrica tienen ingresos familiares menores a los US\$228.27 (para el año 2003), en comparación al 36.2% de los hogares con jefatura hombre.

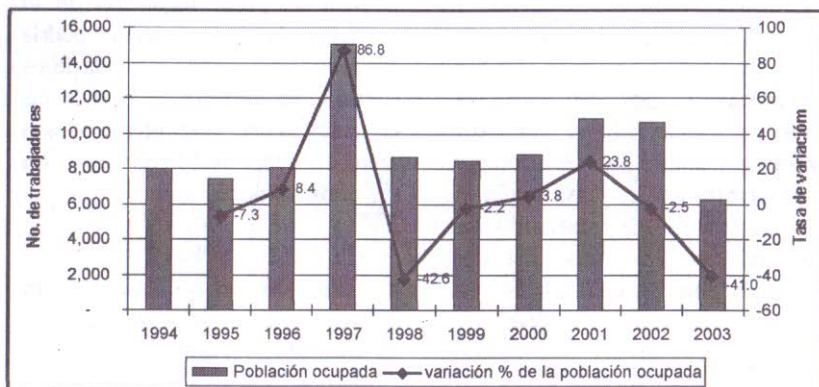
Los resultados anteriores, demuestran que el mercado por sí solo no es un eficiente administrador de los recursos, y que la liberalización y/o privatización no necesariamente

conduce a un mayor bienestar para los consumidores; por eso el Estado debe reforzar su papel regulador, de lo contrario la privatización podría conducir a un deterioro en la vida de los hogares salvadoreños, a medida las empresas no se vean presionadas a actuar responsablemente con sus consumidores.

2. Impacto en la población trabajadora y la organización sindical²⁰

Según los indicadores de empleo, en el año en que se privatizaron las empresas distribuidoras de energía eléctrica (1998) se observó una reducción significativa en los niveles de empleo en el sector de suministros de electricidad, gas y agua²¹; de acuerdo a la gráfica 6 el empleo se redujo en un 42.6%, posteriormente se observan leves incrementos hasta el año 2001, revirtiéndose esa tendencia a tal punto que en los últimos dos años se han estado perdiendo empleos; esto tiene su explicación en la dinámica de subcontratación que han iniciado las empresas.

Gráfica 6
Evolución del empleo en el sector de suministros de electricidad, gas y agua



Fuente: EHPM

Es importante destacar que para el año 2003, en el área urbana en ese sector se perdieron dos mil 225 empleos; por otra parte, mientras se redujo el número de ocupados plenos²² en un 37.2%, el número de trabajadores subempleados creció en un 62.7%.²³ Este fenómeno se debe a que las empresas prefieren reducir el número de trabajadores permanentes y sustituirlos por subcontratados, los cuales se caracterizan por ser subempleados, ya que por lo general las empresas subcontratistas no les aseguran plenamente estabilidad laboral y remuneración permanente a sus trabajadores.

Los indicadores de desempleo (Cuadro 4), también evidencian

que la privatización no ha sido del todo favorable para los trabajadores; si bien la tasa de desempleo en ese año se mantuvo alrededor del 13% con respecto a 1996, con respecto al año previo a la privatización el desempleo se incrementó considerablemente, pasando de una tasa del 2.9% (1997) a un 13.1% (1998). Posteriormente la tasa de desempleo tiende a caer a niveles del 3%, lo cual coincide con los leves incrementos en los niveles de empleo observados entre 1999 y 2001; pero en el 2003 la tasa se dispara a un 8.1%.

Por otra parte, la privatización ha conducido a constantes reducciones en el personal, ya que la mayor parte de los desempleados dimitieron a sus puestos de trabajos por motivos de

reducción de personal; en el año en que se privatizó el 68% de los desempleados tuvieron como motivo de abandono de su puesto de trabajo la reducción de personal, ese porcentaje al 2003 se ascendió a un 71.1%.

Además, en el contexto de la privatización, los desempleados provenientes de dicho sector han visto incrementar sus niveles de pobreza; antes de la privatización sólo el 29.6% de los desempleados en suministros de electricidad, gas

y agua vivían en situación de pobreza, mientras que para 2003 el porcentaje de desempleados que viven en pobreza ascendió a un 41.2%; porcentaje menor al observado en 1998. Estos resultados son preocupantes, dado que podrían indicar que los desempleados no tienen suficientes alternativas de encontrar un nuevo empleo dentro del mismo sector y que les permita contar con ingresos suficientes para salir de la pobreza.

Cuadro 4
Indicadores de los desempleados procedentes del sector de suministros de electricidad, agua y gas

	1996	1998	2003
1. No. de desempleados	1,256	1,307	553
2. Tasa de desempleo	13.5	13.1	8.1
3. Porcentajes de desempleados según situación de pobreza			
Total Pobre	29.6	45.9	41.2
Pobreza extrema	19.3	—	12.3
Pobreza relativa	10.3	45.9	28.9
No pobre	70.4	54.1	58.8
4. Porcentaje de desempleados según motivo del por qué dejó su empleo	100.0	100.0	100.0
Cerro el establecimiento	4.3	—	28.9
Se redujo el personal	48.0	68.0	71.1
Otros	47.7	32	0

Fuente: Elaboración propia en base a la EHPM

Por lo general la privatización ha debilitado o eliminado la organización sindical en los procesos de transición de la administración pública a la privada. El Salvador, no ha estado exento de esa característica; así la privatización de las telecomunicaciones, bancos y pensiones trajo como resultado la desarticulación de los sindicatos, por lo que en el actual contexto de la administración privada de esos servicios la sindicalización de los trabajadores dentro de esas empresas es casi nula.

De todos los servicios públicos privatizados, sólo el sindicato de energía eléctrica logró mantenerse antes, durante y después del proceso de privatización del sector. El hecho de que el sindicato haya sobrevivido a la privatización se explica en la estrategia que éste implementó de cara a la privatización y que se distinguió de las estrategias tomadas por sindicatos de los otros sectores o servicios; mientras que éstos asumieron una estrategia más confrontativa y de oposición a la privatización, el sindicato de la energía eléctrica optó por una estrategia más propositiva-negociadora, con el propósito de que la privatización garantizara la estabilidad laboral, la permanencia de los contratos colectivos y la libertad sindical.

Aunque no fue fácil para el sindicato optar por esa estrategia, sus integrantes consideraron que era la mejor opción ante el contexto político de El Salvador, por varias razones; en primer lugar, porque se contaba con un gobierno de derecha a favor de las políticas neoliberales y que controlaba la Asamblea Legislativa, por lo que el gobierno contaba con la facilidad de implementar sus políticas al no existir un contrapeso en el órgano legislativo; en segundo lugar, con la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, se facilitaba que la privatización del sector energía eléctrica fuera viable y atractiva para los inversionistas extranjeros; además, el gobierno con apoyo del Banco Mundial había iniciado diagnósticos sobre la situación del sector para su privatización; y tercero, la experiencia de las privatizaciones de algunos servicios en El Salvador y en Sur América, en donde la oposición a los sindicatos trajo como resultado despidos masivos y la desarticulación de las organizaciones sindicales.

Ante ese contexto, el sindicato se involucró intensamente en el proceso de privatización, no como parte del equipo del gobierno que impulsaba la privatización, sino para informarse y garantizar que la privatización asegurara la estabilidad en el empleo y el respeto

de los derechos laborales. Todo ello, implicó la realización de consultas a universidades, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y centrales sindicales sobre las perspectivas de privatización del sector, a fin de tener los suficientes insumos para su posicionamiento ante la privatización.

Posteriormente, se inició un proceso de cabildeo en la Asamblea Legislativa y al interior de CEL, exigiendo que ante cualquier intención de privatizar el sector de energía eléctrica, se garantizara la estabilidad laboral y que el Estado mantuviese una participación en las acciones de las empresas. Si bien esto último no surtió efecto, el sindicato, sí logró introducir en el anteproyecto de ley de privatización, medidas que garantizaran sus derechos.

Para introducir las garantías laborales, el sindicato se involucró en el análisis del decreto legislativo que dio lugar a la privatización, pero a la vez mantenía su trabajo de cabildeo en la Asamblea Legislativa, que en ocasiones fue acompañado con actividades de suspensión de labores y manifestaciones en el órgano legislativo. Las acciones anteriores permitieron que el sindicato en el Decreto 142 que facilitó la privatización y titulado "Ley transitoria para la gestión del

servicio público de distribución de energía eléctrica", se introdujera el Art. 9 que establece: "Queda expresamente establecido que durante y después del plan de gestión a que se refiere esta ley, independientemente de la forma jurídica en que se reorganicen o modifiquen las actuales empresas eléctricas, se garantiza a los trabajadores, que mantendrán inalterables todos los derechos, prestaciones, libertad sindical y la estabilidad en sus puestos de trabajo, salvo que éstos sean superados o mantenidos en relación a los derechos y prestaciones vigentes de conformidad con las leyes aplicables y costumbre de la empresa".

Con el Art. 9 se garantizó a los trabajadores el respeto de sus derechos individuales, colectivos y la permanencia del sindicato. Con este artículo se rompió la lógica que venía imperando en los anteriores procesos de privatización, en donde el respeto a la libertad sindical era diezmado; este logro importante del sindicato fue el resultado de la estrategia tomada para enfrentar la privatización y de su capacidad de negociación; por lo que los empresarios privados no les quedó otra alternativa que adquirir las empresas respetando la estabilidad laboral y la vigencia de los contratos colectivos.

Si bien la privatización implicó que los propietarios privados adquirieran las empresas respetando los contratos colectivos y la libertad sindical, en el actual contexto para el sindicato no ha sido fácil mantener sus derechos laborales; los propietarios de las empresas están demostrando una conducta antisindical que les conduce a violentar las cláusulas de los contratos colectivos y la estabilidad de los trabajadores, la cual es más intensa según el propietario de cada empresa.

Después de la privatización, el comportamiento de las empresas con el sindicato ha estado determinado por el tipo de propietario de las empresas. En los primeros dos años, después de la privatización, las empresas estuvieron en propiedad de tres transnacionales: ENERSAL, EMELSA y AES; por lo que los propietarios asumieron de diferente manera las obligaciones con los trabajadores.

Durante esos primeros dos años, los representantes de ENERSAL venían de una experiencia sindical en Venezuela, por lo que no se les dificultó trabajar con el sindicato, si los niveles de eficiencia en la empresa se mantenía, y si los trabajadores organizados no representaban una amenaza para la administración; en ese sentido,

los propietarios nunca mostraron intenciones de debilitar la organización sindical. Es más, la negociación colectiva fue mucho mejor que la negociada durante la administración pública, el sindicato logró mejoras sustanciales en el contrato colectivo, logró una reafirmación por parte de los propietarios de respetar la estabilidad y un compromiso por parte de los trabajadores de mantener los niveles de eficiencia; todo ello permitió que entre el sindicato y los propietarios existiesen buenos mecanismos de comunicación que permitían resolver situaciones que podían convertirse en problemas.

Los trabajadores bajo la administración AES y EMELSA, no tuvieron la misma suerte. Si bien AES no mostró una actitud confrontativa con el sindicato, ésta implementó una serie de acciones que conducían a controlar y debilitar al sindicato; por ejemplo, buscó la forma de absorber al sindicato a través de una especie de co-administración de la empresa. Además, con el propósito de reducir los costos de operación, el propietario inició una campaña de jubilación anticipada y propuso al sindicato que promoviera a los trabajadores con edad cercana a la jubilación a que aceptara la propuesta de retiro, lo cual fue rechazado por el sindicato; no

obstante, la comunicación entre empresa y sindicato fue fluida. En cuanto a EMELSA, ésta fue administrada por chilenos, los cuales tienen como antecedente de su sistema de administración, la ideología neoliberal que provocó ciertos roces con el sindicato, generándose un contexto de menos entendimiento y comunicación entre empresa y sindicato, por la lógica de los propietarios de preferir la subcontratación y eliminar cláusulas del contrato colectivo; no obstante, a pesar de las presiones por desestabilizar la organización sindical, el sindicato mantuvo todas sus prestaciones y la lucha contra la subcontratación.

Después de los dos primeros años de las empresas distribuidoras de energía en manos de la empresa privada; éstas sufren un nuevo cambio de propiedad, cuando dos transnacionales de origen estadounidense adquirieron las cinco empresas: PP&L (compra DELSUR) y AES (compra CAEES, CLESA, EEO y DEUSEM). Esta nueva estructura está generando impactos poco favorables al sindicato, ya que ambos propietarios están impulsando una serie de reestructuraciones con el propósito de reducir los costos; pero dichas reestructuraciones vienen acompañadas con la eliminación de puestos de trabajo permanentes, que luego son sustituidos por trabajadores subcontratados.

En esta nueva fase, si bien los contratos colectivos se han mantenido, estos no se han mejorado, por lo que la negociación colectiva se ha vuelto más complicada. En el caso de las empresas administradas por AES, la comunicación entre empresa y sindicato se mantienen; no obstante, el propietario se ha valido de la reestructuración de las empresas para promover la subcontratación y el retiro de trabajadores de la empresa; en este último caso, el propietario ha estado ofreciendo a los trabajadores que se retiren un bono que consiste en un cien por ciento más de la indemnización que legalmente le correspondería, con lo que prácticamente se están comprando los puestos de trabajo. El patrono ha hecho tal ofrecimiento argumentando que con la reestructuración de las empresas por adquisición de un solo propietario, muchas unidades desaparecerán, por lo que es recomendable que se retiren voluntariamente.

En la empresa DELSUR, el sindicato ha sufrido constantes acciones orientadas a reducir su poder sindical, en el contexto de la nueva administración. Los propietarios de DELSUR han impulsado una serie de medidas con las que pretenden perjudicar al sindicato a fin de eliminar las prestaciones del contrato colectivo.

Como lo relata uno de los dirigentes sindicales en los siguientes párrafos, el propietario está haciendo todo lo posible para desestabilizar al sindicato:

“El gerente general de manera reiterada se niega a reunirse con la organización y han pasado más de dos años donde no es posible lograr concertar una reunión entre la dirigencia sindical y la gerencia de la empresa, en el afán de tratar problemas. En ese momento se da una serie de dificultades como por ejemplo, que la empresa se niega, en algunos casos a retener cuotas sindicales, en otro momento gira instrucciones a los vigilantes de la empresa para que no se permita el ingreso de los dirigentes a las instalaciones, se empieza un acoso a los trabajadores para desesperarlos, como por ejemplo, cerrar el cafetín para horas que no son de desayuno o almuerzo.

La empresa se toma el derecho de determinar a quiénes acepta y a quiénes no acepta como directivos del sindicato. En el caso de dos compañeros directivos, la empresa presenta al Ministerio un escrito en donde manifiestan que no están de acuerdo en la elección de dos compañeros, porque desde su punto de vista son empleados de confianza, y en realidad no son empleados de confianza (...) pero

la empresa sostiene eso para negarse a aceptarlos como dirigentes sindicales. Lógicamente el sindicato, tuvo que hacer lo propio para demostrar que habían sido electos legalmente, y que no tenían ningún impedimento legal para poder ser elegidos. Pero con todo y eso, la empresa seguía poniendo más obstáculos, finalmente los compañeros terminaron su período, fueron electos nuevamente, y aún en este momento, ellos siguen siendo dirigentes sindicales.

La empresa llegó al extremo, de que en una reunión informativa del sindicato con el personal (a la cual tenemos derecho según contrato colectivo de trabajo), en donde se estaba informando sobre la revisión del contrato, descontó la media hora del tiempo a los trabajadores; situación que tuvo que irse a discutir al Ministerio de Trabajo.

Observamos una clara intención de la empresa de ir afectando a la organización, por ejemplo, con la gente que se ha retirado, ya sea por jubilación o por despido, no la sustituyen por personal permanente; entonces ha habido una clara intención de ir disminuyendo la militancia sindical.

Por parte de la empresa ha habido una actitud de provocar al sindicato constantemente, para que este reaccione, probablemente con acciones de hecho que sabemos que van a ser calificadas como de ilegales, por el Ministerio de Trabajo o por los juzgados de lo laboral, sin embargo, eso no ha ocurrido y así tuvimos por ejemplo, una revisión salarial y una revisión de un contrato colectivo de trabajo, donde la empresa no accedió a dar incremento ni de un tan sólo centavo en esos dos años”²⁴.

Ante la posición de la empresa de resistirse a cumplir con algunas cláusulas del contrato colectivo, el sindicato ha llegado a plantear la necesidad de perjudicar el desempeño de las actividades de las empresas; y es que los propietarios han llegado al punto de ignorar los procesos y recomendaciones de la institucionalidad laboral del Estado.

Considerando lo antes descrito, después de las privatizaciones, los propietarios de las empresas han mostrados una conducta antisindical; con el propósito de reducir el poder del sindicato, para controlar y/o eliminar los contratos colectivos y las contrataciones de personal. Y es que el sindicato es el principal obstáculo de los propietarios en el control de la fuerza de trabajo.

En El Salvador, el sector de suministros de energía eléctrica, gas y agua es el que mayor nivel de sindicalización tiene, al 2003 el 45.9% de la población ocupada en ese sector está sindicalizada; mientras que la tasa de sindicalización del país oscila alrededor del 5%; y sólo en las empresas distribuidoras de energía eléctrica se estima que el 70% de la población trabajadora está sindicalizada. Esto ha permitido que el sindicato tenga una mayor capacidad de negociación con las empresas, a pesar de las constantes acciones antisindicales que muestran algunas de las empresas.

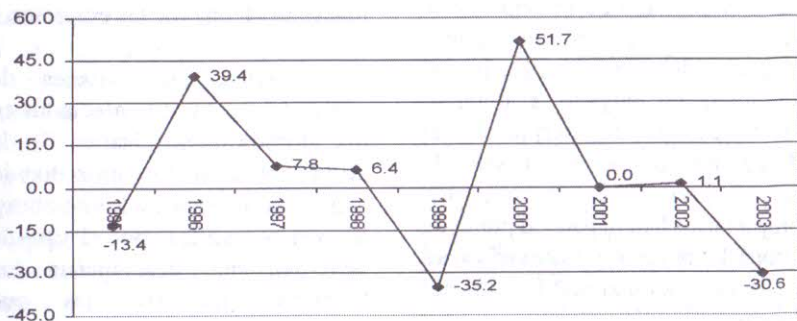
Sin embargo, los niveles de afiliación se han visto afectados en los últimos años (Gráfica 7); la afiliación sindical se ha reducido considerablemente en los hombres, lo cual se explica, por el tipo de actividad que desempeñan los hombres, que son las que están siendo afectadas por la subcontratación; mientras que las mujeres en este sector se ubican en los puestos administrativos, actividad que sigue manejando directamente la empresa; no obstante, la reestructuración que se está dando en las empresas propiedad de AES podría afectar considerablemente a las mujeres, ya que las áreas de trabajo que se están modificando y centralizando en una sola empresa son las administrativas.

A pesar de la alta tasa de sindicalización de la población trabajadora del sector de suministros y el esfuerzo de lucha del sindicato de energía eléctrica para que se garanticen los derechos a los trabajadores, el sindicato está perdiendo afiliados, por lo que las

acciones de las empresas están contribuyendo al debilitamiento del movimiento sindical; por lo tanto es urgente un papel más activo de la institucionalidad laboral gubernamental en el monitoreo de las acciones de los propietarios hacia los trabajadores.

Gráfica 7

Variación porcentual de personas afiliadas a los sindicatos del sector de suministros de electricidad, gas y agua



Fuente: MTPS

Comentario final

Según los aspectos antes expuestos, aún no hay convencimiento de que la privatización de los servicios públicos, especialmente el de la energía eléctrica, esté conduciendo a mejorar las condiciones de vida de la sociedad salvadoreña; en primer lugar, porque aún no se ha podido desarrollar la competencia en la distribución del servicio, lo cual repercute en que las empresas abusen de su poder de mercado; segundo, en el contexto de la privatización, la finanzas públicas continúan siendo deficitarias y la misma ha implicado mayores niveles de endeudamiento. Tercero; los hogares se enfrentan a abusos por parte de las empresas en el cobro de las tarifas y el país cuenta con los precios más altos de la región centroamericana; cuarto, la privatización se ha visto acompañada de la pérdida de empleos y un deterioro de vida de las personas desempleadas procedentes del sector de

suministros de electricidad, gas y agua.

Además, a pesar de que el sindicato sostuvo una estrategia exitosa en cuanto a la garantía de sus derechos y estabilidad laboral durante la transición de la administración pública a la privada actualmente, éste es constantemente provocado por las empresas con el propósito de perjudicar la organización sindical y, consecuentemente, reducir el poder del sindicato.

Esta situación plantea la necesidad de un mayor rol del Estado a través de la SIGET y el Ministerio de Trabajo en cuanto al monitoreo de empresas, a fin de que éstas dejen de implementar acciones que afecten a los consumidores y trabajadores, ya que muchos indicadores demuestran que a la fecha la privatización ha generado empresas que no son éticamente responsables con la sociedad salvadoreña.

Notas bibliográficas

- 1 El contenido de este artículo es parte del estudio sobre privatización que el autor está desarrollando para Global Policy Network.
- 2 SAPRIN/FUNDE (2000): *El impacto de los programas de ajuste estructural y estabilización económica en El Salvador*. SAPRIN. El Salvador.
- 3 Durante ese periodo se privatizó el sector financiero, eléctrico, telecomunicaciones y otras empresas como: ingenios, plantas almacenadoras, zonas francas, etc.
- 4 En el año 2003 el déficit se reduce con respecto a 2002, ocasionado por un incremento de la recaudación tributaria y una reducción importante del gasto de capital. FUSADES (2004).
- 5 Hay que aclarar, también, que el incremento del déficit entre 1996 y 2003 se ha dado en un escenario de desaceleración económica e incremento de la deuda pública a raíz de los terremotos de 2001; no obstante, el déficit promedio entre 1996-2000 (2.5% del PIB) sobrepasó al mostrado a inicio de los noventas.
- 6 Para mayor análisis ver: Mesa-Lago, Carmelo (2003): *El sistema de pensiones de El Salvador después de cinco años*. Fundación Friedrich Ebert. El Salvador.
- 7 FUSADES (2004). Pág. 39.
- 8 Ver Rosales, Osvaldo (1990): *El Debate sobre Ajuste Estructural en América Latina*, pag. 43, ILPES, Santiago.
- 9 Es importante destacar que los procesos de reconstrucción del país después de la finalización de la guerra civil en 1992 y los terremotos de 2001 repercutieron en mayor endeudamiento. Sin embargo, la implementación del estilo de crecimiento neoliberal requirió de financiamiento externo.
- 10 Weiberg, Stephanie y Ruthrauff, John (1998): *Estrategias y proyectos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo en El Salvador*. CDE/FUNDE/SAPRIN. Pág. 73-76.
- 11 Se excluyen el proyecto ATN/MT-4758-ES por ser una operación no reembolsable.
- 12 No incluye los ingresos por la venta de acciones vendidas a los trabajadores y de las

- acciones colocadas en la Bolsa de Valores. No ha sido posible obtener un informe oficial sobre los ingresos generados por la venta de acciones anteriores y los ingresos totales por la privatización; no obstante, las acciones vendidas a los trabajadores y colocadas en las empresas ascendían al 25% de las acciones totales.
- 13 Según cifras del BCR. Revista Trimestral del BCR.
- 14 CEPAL (2003): *Evaluación de diez años de reformas en la industria eléctrica del Istmo Centroamericano*. CEPAL, México. Pág. 76.
- 15 Consumo promedio mensual de los usuarios residenciales.
- 16 Op. Cit. CEPAL (2003). Pág. 53-54. Según este estudio de la CEPAL en 1990 la tarifa residencial promedio en El Salvador fue de 3.5 centavos US\$/kWh, en 2002 fue de 13. 2 centavos US\$/kWh y previo a la privatización fue alrededor de 8 centavos US\$/kWh (1997).
- 17 CDC (...) Energía eléctrica. Centro para la Defensa del Consumidor. http://www.cdc.org.sv/energia_electrica.asp.
- 18 *Ibíd.*
- 19 SIGET (2005). *Boletín de prensa: Hallazgos de auditorias ordenadas por SIGET*. <http://www.siget.gob.sv>
- 20 Se agradece los comentarios proporcionados por los directivos del Sindicato de la Industria Eléctrica de El Salvador (SIES) en la elaboración de este apartado.
- 21 Por motivos metodológicos y muestrales de la EHPM, al año 2003 no es posible desagregar el sector de suministros de electricidad, gas y agua; por lo que el análisis se hará a ese nivel de agregación dadas las limitantes de separara sólo a los ocupados en suministros de electricidad.
- 22 Trabajadores que trabajan 40 horas o más a la semana que perciben in ingreso mayor o igual al salario mínimo.
- 23 Según cálculos realizados en la EHPM.
- 24 Entrevista hecha por Edgar Lara a José Santos García, dirigente del Sindicato de la industria eléctrica de El Salvador, marzo 2005.

Bibliografía

CDC (...) *Energía eléctrica. Centro para la Defensa del Consumidor.* http://www.cdc.org.sv/energia_electrica.asp.

CEPAL (2003): *Evaluación de diez años de reformas en la industria eléctrica del Istmo Centroamericano.* CEPAL, México.

DIGESTYC (...). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

DIGESTYC, Varios años. El Salvador.

FUSADES (2004). *¿Cómo está nuestra economía?* FUSADES, El Salvador.

Mesa-Lago, Carmelo (2003): *El sistema de pensiones de El Salvador después de cinco años.* Fundación Friedrich Ebert. El Salvador.

SAPRIN/FUNDE (2000): *El impacto de los programas de ajuste estructural y estabilización económica en El Salvador.* SAPRIN. El Salvador.

SIGET (2005). Boletín de prensa: *Hallazgos de auditorías ordenadas por SIGET.* <http://www.siget.gob.sv>

Weiberg, Stephanie y Ruthrauff, John (1998): *Estrategias y*

proyectos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo en El Salvador. CDE/FUNDE/SAPRIN.

Rosales, Osvaldo (1990): *El Debate sobre Ajuste Estructural en América Latina*, p. 43, ILPES, Chile.