

LAS PRIVATIZACIONES DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN EL PERÚ: UN ENFOQUE ECONOMICO Y SOCIAL

THE PRIVATIZATIONS OF PUBLIC COMPANIES IN PERU:
AN ECONOMIC AND SOCIAL APPROACH

LUCIO LEO VERÁSTEGUI HUANCA

Universidad Complutense de Madrid

Magister en Economía Internacional y Desarrollo Económico en la Universidad Complutense de Madrid, España. Investigador

Correo electrónico: lverastegui@compu.es

[Recibido: 22/04/2018 Aceptado: 19/08/2018]

RESUMEN

Objetivo: Analizar el viraje neoliberal de la economía peruana a partir sucesos llevados a cabo en la economía Peruana hasta las privatizaciones llevadas a cabo en los años noventa por el gobierno de turno. **Método:** La investigación es de carácter documental que consiste en el análisis de información recolectada de fuentes secundarias. A su vez consiste en una investigación descriptiva ya que describe el proceso del viraje neoliberal desde un enfoque Wallesteniano. **Resultados:** Se cuenta con información asociada a tres factores relevantes del estudio: inserción primaria exportadora, deuda externa y privatizaciones. Las cuales se han analizado haciendo uso de gráficos descriptivos. **Conclusiones:** La inserción del Perú en el sistema mundo capitalista fue como una economía primaria exportadora (extractivista), seguido del intento de Industrialización por Sustitución de Importaciones que trajo como efecto gran desbalance en la balanza de pagos y una inminente deuda. Finalmente, con las privatizaciones se fijó la apertura del neoliberalismo Peruano hacia un modelo de economía dependiente e incapaz de sentar por si misma las bases de su propio desarrollo.

Palabras clave : Privatización, deuda, inserción, primaria, exportación.

ABSTRACT

Objective: To analyze the neoliberal swing of the Peruvian economy from the events carried out in the Peruvian economy until the privatizations carried out in the 1990s by the government in office. **Method:** The research is of a documentary nature that consists in the analysis of information collected from secondary sources. At the same time, it is a descriptive investigation since it describes the process of the neoliberal turn from a Wallestenian approach. **Results:** There is information associated with three relevant factors of the study: a primary export insertion, the external debt and privatizations which have been analyzed using descriptive graphics. **Conclusions:** The insertion of Peru in the capitalist world system was as a primary exporting economy (extractivist), followed by the attempt of Industrialization by Import Substitution that brought about a great imbalance in the balance of payments and an imminent debt. Finally, after the privatizations had taken place the opening of Peruvian neoliberalism towards a model of an economy which is dependent and incapable of laying the foundations of its own development was fixed.

Keywords : Privatization, debt, insertion, primary, export.

INTRODUCCIÓN

Las dos últimas décadas del siglo XX, se caracterizaron por el oleaje de privatizaciones en todo el mundo, de las cuales muchas se dieron en países en desarrollo en donde las empresas públicas representaban más del 10 por ciento del producto bruto interno, el 20 por ciento de la inversión y alrededor del 5 por ciento del empleo formal (Kikeri, Nellis & Shirley, 1994).

Actualmente existe reticencia al término “privatización”, incluso la opinión pública se encrespa al escucharla en los medios porque inmediatamente la relaciona con hechos tales como: despidos masivos, prestación de servicios deficientes, altos precios y políticas proteccionistas a inversiones extranjeras antes que a inversiones nacionales (Aguilar y Rendon, 2006). De hecho, las transferencias de los derechos de propiedad implican un cambio de estructura en la gestión empresarial, causando cambios en el comportamiento directivo, rendimiento de la empresa y calidad de los servicios brindados en términos de acceso y uso. En el Perú, el proceso de privatización dio inicio con el presidente Alberto Fujimori, como parte de un estricto y acelerado proceso de estabilización y reforma estructural como respuesta a la crisis económica de esos años. Con este paquete de privatizaciones para el año 2001 ya se habían privatizado aproximadamente 228 empresas, que aportaron \$9,221 millones en ingreso (incluyendo capitalización) al fisco. Este éxito de atracción de capitales privados estuvo centrado en empresas que operaban dentro de sectores estratégicos como las telecomunicaciones y electricidad (61%), banca (5%), hidrocarburos (10%) y la minería (13%).

En ese sentido, el análisis de las privatizaciones se hace más robusto a través de un enfoque estructural y holístico como lo es el sistema – mundo (Wallerstein, 1988). Estas gafas con las que observar los hechos económicos no infravaloran los métodos cuantitativos que se utilizan habitualmente, sino que obligan a incorporar el propio materialismo histórico como única manera alcanzar el conocimiento dentro del sistema capitalista. (Wallerstein, 2005) Sitúa el nacimiento del moderno sistema mundial en el siglo XVI, con el descubrimiento de América y el inicio de la economía-mundo europea y su posterior consolidación en todo el mundo, entonces siempre ha sido una economía – mundo, que quiere decir básicamente, una zona geográfica dentro de la cual existe una división del trabajo y por lo tanto un intercambio significativo de bienes básicos y esenciales, así como, de flujo de capital y

trabajo. Cuenta también no solo con una estructura política unitaria, sino que, hay muchas unidades políticas tenuemente vinculadas entre sí, diferentes culturas y fundamentalmente la característica peculiar constituye en la incesante acumulación de capital (Stiglitz, 2002).

Es preciso señalar que no es objeto de este trabajo ofrecer un íntegro análisis “Wallesteniano” de la economía peruana desde la etapa colonial, sino que, es necesario establecer una visión del país dentro de un todo o conjunto (mundial) que nos permita conocer el origen de la deuda pública que llevo a que Perú soportase una de las más intensas políticas neoliberales de lucha contra el endeudamiento excesivo, las privatizaciones de grandes empresas públicas. De esta forma, el análisis de las privatizaciones en sí mismo queda encuadrado como una etapa más del desarrollo económico y social de Perú dentro de la economía – mundo capitalista.

Ahora bien, el análisis entronca en la época de los setenta cuando ocurren presiones a la baja de la tasa de beneficio como consecuencia del pacto social y el fin de la onda tecnológica generada tras la II Guerra Mundial y cuyo fin es restituir los beneficios a partir de la liberalización de la mayoría de los sectores productivos y de los mercados. La organización económica mundial generada por el neoliberalismo no hubiera sido posible sin el desarrollo tecnológico en los servicios de transportes, las telecomunicaciones y los mercados financieros, que junto a la división internacional del trabajo han configurado un entorno actual donde se desenvuelven los países y empresas transnacionales como jugadores principales.

La división internacional del trabajo en una economía – mundo capitalista divide a la producción en productos centrales y productos periféricos, por lo tanto, el concepto de centro – periferia consiste en el grado de ganancia del proceso de producción de una manera denominada, intercambio desigual. Encontramos economías centro financiarizadas y fuertemente terciarizadas junto a otras con estructuras productivas especializadas en productos de alta complejidad, mientras que, del otro lado se encuentran las periferias, con un predominio de actividades extractivistas o de maquila y manufacturas de bajo componente tecnológico.

Desde el gobierno de Sánchez Cerro, sucedió la presidencia gobiernos democráticos débiles con rasgos marcados tales como la sumisión política a Estados Unidos y

a las oligarquías nacionales que impedían que se pusiese en marcha un proceso industrializador, situación que desembocó en una crisis política interna amortiguada más adelante por el general Velasco Alvarado, quien portaba un mensaje antiimperialista y antioligarca.

La inserción del Perú en el sistema – mundo condiciona de manera importante la existencia de las relaciones reales de intercambio, que constituye un elemento que determina el poder adquisitivo de la nación. En estas coordenadas socioeconómicas, incluso en los prometedores sesenta para América Latina, el Perú se posiciona como país claramente primario exportador. Que precisamente se contradice con el intenso periodo industrializador – Industrialización por Sustitución de Importaciones – llevado a cabo en toda América Latina. En donde Perú se convierte en un modelo de tipo exportador para la industrialización (Dancourt, 1997) extractivista, sin restricciones a la repatriación de beneficios debido a las débiles barreras al control de capitales, que permitían a los capitales fluir con un alto grado de movilidad en relación al contexto del cono sur. Entre 1968 y 1975, el General Velasco pone en marcha un modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Como parte de este proyecto de industrializar Perú, en este periodo se produjo un incremento del proteccionismo industrial, así como la nacionalización de diversas industrias con alto grado de participación extranjera, resultado de los enormes flujos de Inversión extranjera directa (IED) provenientes de EEUU durante el periodo de expansión capitalista en la primera mitad del siglo XX (Bazan, 2008). La industrialización se lleva a cabo mediante la estatización de sectores oligopólicos con capital extranjero, lo que suponía un 30% del PIB.

Por otro lado, los setentas supusieron un primer cambio en la financiación de Perú, el cual además de recibir grandes flujos de IED comenzó a recibir gran cantidad de préstamos internacionales, rasgo que caracterizó la etapa de esta década (Bazan, 2008). Perú comenzó a acumular niveles de deuda significativos debido al esfuerzo, en términos de recursos, que requiere un proceso de industrialización. Además, se requería gran cantidad de financiación externa para llevarse a cabo, y poder así hacer frente a los déficits comerciales consecutivos (Atienza, 2004). Este endeudamiento inicial, junto la posterior apertura del mercado de bienes y servicios en los años ochenta, son los dos determinantes principales de los incrementos de la deuda, tanto pública como privada.

El estudio es de alcance documental - descriptivo ya que su propósito consiste en describir las causas que motivaron al gobierno encargado a poner en marcha las políticas neoliberales de transferencia de empresas públicas peruanas al sector privado. A su vez, busca especificar las características principales de las privatizaciones en términos de profundidad, rapidez e ingresos. Desde un punto de vista económico y social.

Inserción Primario Exportadora

Las exportaciones peruanas tienen un carácter extractivista y agropecuario que se denota a lo largo de tiempo. El cobre, plata, harinas, el algodón, el azúcar y el café son los principales bienes de exportación. En 1963 el principal receptor fue EEUU (34,28%), Alemania (27%), Japón (9,02%) y Reino Unido (8,91%) entre otros. En esta época, la relación comercial con el resto de América Latina era mínima, ya que el conjunto de las exportaciones de Perú orientadas a la región no supera el 8,71% del total de lo exportado. Las importaciones reafirman la condición primario exportadora ya que se importa: Bienes de consumo como, coches (5,67%), Textiles acabados (1,63%), equipos eléctricos (7,68%), medicamentos (2,61%), equipos domésticos no eléctricos (1,68%) y bienes de equipo destinados a las actividades extractivistas y agrícolas, como maquinarias industriales de uso especial (5,04%), camiones y furgonetas (3,74%) o cuerdas y cables (3%).



Figura 1. Perú: Tasa de apertura, exportaciones-importaciones y saldo, 1970-1990. Fuente: COMTRADE UN.

Ya en 1974 la estructura de exportaciones tiene un similar desempeño, mientras que las importaciones de bienes de consumo se reducen significativamente y la adquisición de bienes de equipo (maquinaria para el proceso productivo) incrementa sustancialmente (8,77%), al igual que los productos semielaborados (4,98%) como parte del proceso productivo.

Deuda Externa

En la medida que se realizaba un intento de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) la deuda se incrementó fuertemente debido a la adquisición de bie-

nes de equipo. En los ochentas, la deuda se incrementó casi 300% del PIB entre pública y privada.

Los años setenta supusieron un primer cambio en la financiación de Perú, el cual además de recibir grandes flujos de IED comenzó a recibir gran cantidad de préstamos internacionales (Bazan, 2008). Encontramos dos periodos de deuda diferenciados: El primero periodo (I), caracteriza la deuda contraída durante el periodo de ISI (1968-1980). El segundo periodo (II) (1982-1990) denota los incrementos de deuda provocados por la etapa neoliberal y la consecuente liberalización del comercio (Hendrik, 1993).

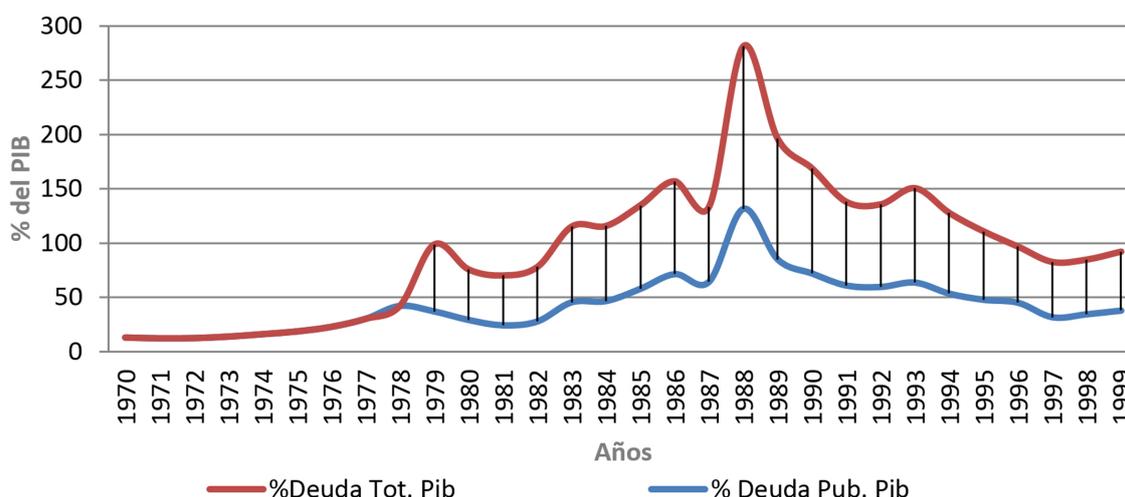


Figura 2. Perú: Evolución de la deuda sobre PIB, 1970-1999.
Fuente: CEPAL.

Los usos de la deuda entre 1970 – 1980 fueron gastos en proyectos de inversión fruto del proyecto ISI, y el continuo gasto militar. A partir de los noventa la utilización de esos ingentes ingresos de deuda fue para gastos de libre disposición relacionada a los mercados financieros.

Privatizaciones

Entre años 1991 y 2000 se produjeron un total de 228

operaciones de privatización de empresas públicas las cuales generaron ingresos estimados de US\$ 9,221 millones de dólares y movilizó un adicional de US\$ 11.4 billones en nuevas inversiones (Paliza, 1999). La literatura señala que los principales motivos de las privatizaciones fueron deficiencias administrativas y de gestión dentro de empresas, motivo por el cual las empresas públicas dejaron de ser rentables ocasionando grandes pérdidas económicas de aproximadamente US\$ 4 billones de dólares.

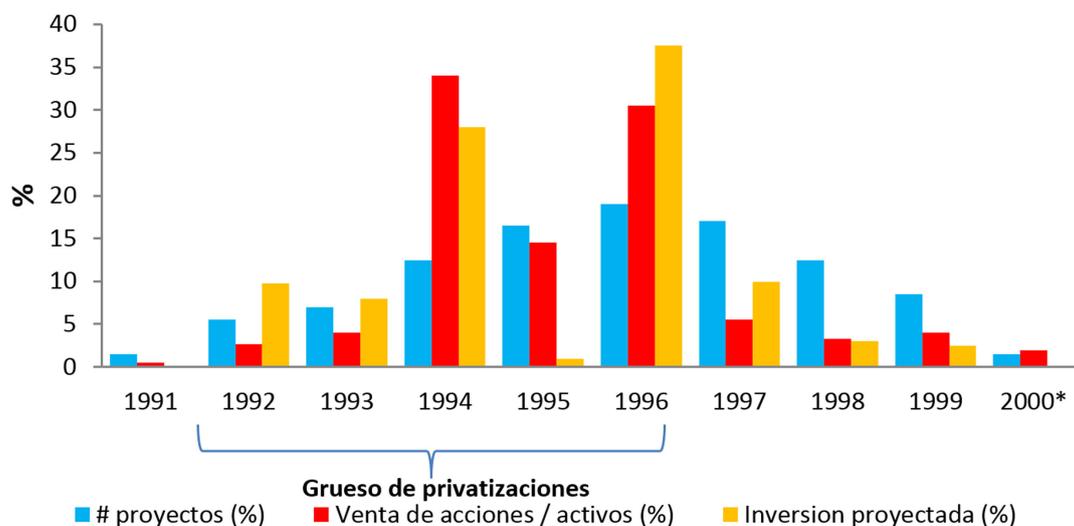


Figura 3. Perú: Evolución del Proceso de Privatizaciones, 1991-2000.
Fuente: Comisión de Promoción de la Inversión Privada - COPRI.

El resultado del primer brote de industrialización (1968-1975) es análogo en términos de inserción exportadora a la existente en los años precedentes. Si bien es cierto, el Perú dejó de ser dependiente de los bienes de consumo importados de los centros, la dependencia se trasladó a los bienes de equipo y semielaborados. La consecuencia de esta enorme importación de maquinaria, fue el déficit comercial de Perú (figura 1), generando un primer problema de deuda pública externa (figura 2).

En 1982 ha mejorado comparativamente como consecuencia del esfuerzo industrializador. Se hicieron importantes la extracción de petróleo crudo, las manufacturas textiles y algunas industrias relacionadas con la industria pesada como el polvo abrasivo, vidrio y cristales, y las manufacturas básicas de metal (bolas de plomo, zinc). Sin embargo, no se produce un salto a la producción de bienes complejos o de alto contenido tecnológico.

En la figura 1 se ilustra el déficit generado por el proceso de industrialización, especialmente intenso entre 1974 y 1976 y que generó un enorme incremento de la deuda pública. Pero no fue hasta el segundo gobierno de Belaunde (1980-1986), el cual supuso una mayor apertura comercial (tasa de apertura comercial 45%), cuando se dio lugar a la reiterada acumulación de déficit en la balanza de pagos (1986-1988), inicio para la mayoría de académicos del verdadero problema de deuda del Perú

(Pasco-Font, 2000); (Dancourt, 1997). El incremento de préstamos recibidos entre 1970 y 1990 alimentaban los niveles de deuda pública externa, cuyos principales acreedores eran Organismos internacionales como el FMI o el BM, junto al Club de Paris que se comprometen a refinanciar los problemas de deuda de los países y esclarecer las raíces del problema en cada caso (Bazan, 2008). Estos acreedores concedieron préstamos multilaterales bajo condiciones muy estrictas de pago (imposición de austeridad y limitaciones al papel del estado), ya que la mayoría de los deudores son considerados mal pagadores por las instituciones internacionales.

Con el turbio panorama, llegan los noventa cargados de hechos inesperados: subempleo de 86,4%, divorcio con Organismos Internacionales, estatización de la banca, hiperinflación (7,650%), tipo de cambio (-2,04%), reducción del PBI (-4,9%). En ese contexto, en febrero de 1991 se promulga el Decreto Supremo 041 que contiene el proceso de privatización que se llevó a cabo. Con el Decreto Legislativo 674 de septiembre de 1991, se da apertura a los inversionistas extranjeros en igualdad de condiciones, dotándoles de canonjías para el pago de impuestos y deudas adquiridas por empresas estatales (algunos pagos se suspendieron hasta el fin del proceso). Además, en la constitución de 1993 con la reforma de la nueva constitución se incluyó disposiciones para promover la libre iniciativa privada, la libre competencia y la igualdad de

trato para todas las actividades económicas, se dio garantías para la realización de convenios de estabilidad entre inversionistas privados y el Estado (Torero, 2002). El sector agrícola fue relegado por carecer de interés comercial, mientras que los sectores minería, la banca y comunicaciones fueron transferidos de inmediato como se señala en líneas precedentes.

De los US\$9,221 millones de dólares obtenidos por privatizaciones de empresas estatales solo US\$6,993 han ingresado al Tesoro Público. El dinero obtenido debía de invertirse en salud, educación, erradicación de la pobreza, seguridad y pacificación; según lo indica el Decreto Legislativo 674. Sin embargo, estos fondos se canalizaron a sectores como: Economía (16%), transferencia de fondos (30%), Saldo disponible (8%), apoyo social (26%), apoyo sectorial (6%) y defensa (14%).

El proceso careció de valorizaciones previas adecuadas, el operador de la empresa embazadora SOLGAS recuperó su inversión en tres años, luego vendió el 60% de sus acciones en US\$39 millones subvaluando el precio de las empresas públicas. Otro ejemplo fue la refinería La Pampilla, en 1996 se vendió 75% de sus acciones en US\$180 millones, cuando dos años antes la empresa había generado utilidades por \$657 millones y utilidades operativas de \$85 millones.

En los noventa existían 150 empresas estatales operativas y el resto se encontraban paralizadas, en liquidación o quebradas. Estas empresas operativas representaban el 15% del PIB y era fuente de trabajo para 139 mil personas. Más tarde se racionalizó el personal empleado a través de programas de retiro voluntario con incentivos para eliminar plazas no productivas (Portocarrero, 1992). El empleo decreció 35% frente al periodo precedente a las privatizaciones.

Con la promulgación de la ley de Promoción de Inversión Privada (COPRI), se impulsó la venta de empresas, se generó un efecto potenciador de las privatizaciones ya que el estado se comprometía a subsidiar a esas empresas en caso de pérdidas y a dar un trato igualitario tanto a inversores extranjeros como a inversores nacionales tema cuestionable en ese momento.

En definitiva, a pesar de los requerimientos de financiamiento y la necesidad de ampliación de las inversiones, el gobierno ha encontrado serias dificultades en la implementación de las privatizaciones por la oposición de

fuerzas políticas y amplios sectores de la población que han manifestado su rechazo mediante protestas populares exigiendo que la decisión de continuar con procesos de privatización sea sometido a referéndum (Ruiz, 2002).

Conclusiones

La inserción del Perú en el sistema mundo capitalista fue de una economía primario exportadora (1970 – 1990) con alta esencia extractivista, reafirmando su posición periférica, cuya función es suministrar de materias primas a los centros para que estos puedan adquirirlas a menores precios tomando ventaja de la división internacional del trabajo.

El intento de una Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) (1974 – 1976), trajo consigo grandes desbalances en la balanza de pagos por la importación de bienes de equipo y bienes agregados para la producción. Con Belaunde (1980-1986), se estimula una mayor apertura comercial (Tasa de apertura comercial 45%), acumulando fuertemente mayor déficit en la balanza de pagos (1986-1988), el cual es considerado el principal problema de deuda en el Perú.

Con las privatizaciones se fijó la apertura del neoliberalismo peruano, se pusieron en marcha políticas de atracción de capitales extranjeros laxos que le favorecían íntegramente al capital internacional, se carecía de un marco legal normativo eficaz para su ejecución, inexperiencia estatal en esos menesteres, el gobierno asumió deudas y brindó garantías, se infravaloraron los precios entre otros cuestionados hechos.

Actualmente, la deuda ha conseguido ser reducida debido al buen comportamiento del producto bruto interno. Pese a ello, esos niveles de deuda siguen siendo el reflejo de una economía incapaz de sentar por sí misma las bases del propio desarrollo de sus fuerzas productivas; y por tanto de la necesidad de acudir al exterior para la obtención de los recursos tangibles e intangibles facilitadores de ese desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, G., & Rendon, S. (2006). *De Fujimori a Toledo: De las privatizaciones a los bonos*. Lima: Ed. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Atienza, J. (2004). *La deuda externa y los pueblos del sur. El perfil acreedor de España*. Madrid: Manos Unidas S.A.
- Bazan, V. (2008). *Historia del canje de la deuda externa peruana: 1970 - 2000 (Tesis Doctoral)*. Universidad Mayor de San Marcos, Lima.
- Dancourt, O. (1997). *Reformas estructurales y politica macroeconomica en el Perú:1990 - 1996*. Lima: Consorcio de Investigación Economica Universidad Catolica .
- Hendrik, F. (1993). *Deuda externa, privatización y estrategia de negociacion con la banca central*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- Kikeri, S., Nellis, J., & Shirley, M. (1994). Privatization. *The lesson from market economies, volumen 9*, pp 241 - 272.
- Paliza, R. (1999). *Impacto de las privatizaciones en el Perú*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- Pasco-Font, A. (2000). Politicas de estabilización y reformas estructurales. En: *Boletin Series Reformas Económicas*. Consorcio de Investigación Económica.No 66 Lima.
- Portocarrero, J. (1992). *Proceso de privatización en el Perú*. Lima: Foro Económico.
- Ruiz, A. (2002). *El proceso de las privatizaciones en el Perú durante el periodo 1991 - 2002* . Buenos Aires: Papeles de Gestión Pública.
- Stigliz, J. (2002). *El malestar de la globalización*. Madrid: Castellana de Taurus.
- Torero, M. (2002). *Impacto de la privatización sobre el desempeño de las empresas en el Perú*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Wallerstein, I. (2005). *Análisis del Sistema Mundo*. Mexico DC: Siglo veintiuno editores.
- Wallerstein, I. (1988). *El Capitalismo Historico*. Madrid: Siglo veintiuno editores.

