

Estudios Sociales
Vol. XXXIII, Número 121
Julio - Septiembre 2000

**ALGUNOS APUNTES SOBRE EL PROGRAMA DE
CAPITALIZACIÓN DE EMPRESAS ESTATALES EN
LA REPÚBLICA DOMINICANA****

Julio O. De Castro*

Resumen

Como en otras partes del mundo, República Dominicana se ha embarcado en el proyecto de transferir empresas públicas al sector privado. Se ha seguido el modelo boliviano de la capitalización, creyendo que sería el más adecuado para nuestra circunstancia; pero las debilidades y los errores que se han cometido en su implementación amenazan posibles reformas futuras del Estado dominicano, tan necesarias como las que están en curso.

Abstract

Errors in the process of transferring public enterprises to the private sector threaten future possible reforms of the state which the author sees as necessary.

Al igual que muchas otras economías del mundo, la de la República Dominicana se ha embarcado en un proceso de transferencia de empresas estatales del sector público al sector privado, en el ca-

* Profesor de administración en la Universidad de Colorado / Boulder.

** Este artículo está basado en una ponencia presentada en otoño de 1998 en el Congreso del Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración de Empresas (CLADEA) celebrado en el auditorio del Banco Central en Santo Domingo. Ver también el artículo: Julio DE CASTRO, "Un Trabajo de Hércules.

ESTUDIOS SOCIALES 121

so dominicano a través de la capitalización de empresas del Estado con capital proveniente del sector privado.

El proceso de capitalización de empresas estatales, ha significado un cambio significativo en la naturaleza del gobierno dominicano, en la relación de los contribuyentes con los servicios públicos y, finalmente, el papel del Estado con respecto a los contribuyentes. Con una parte significativa del programa de capitalización de empresas estatales concluido, y con un cuestionamiento por parte de sectores de la sociedad sobre la efectividad del proceso, es tiempo de examinar las características del proceso y de la toma de decisiones, de proveer recomendaciones para la mejoría del proceso y de examinar las lecciones de la implementación del proceso, a fin de no incurrir en errores similares en el futuro.

Hay que comentar que aún con errores en la ejecución, el proceso de capitalización de empresas estatales en la República Dominicana es el primer paso significativo en el proceso necesario de mover las empresas de Estado y los problemas que conllevan al sector privado. La evidencia mundial indica los problemas que acarrea la administración estatal de empresas comerciales,¹ en particular en cuanto al rendimiento sub-óptimo de dichas empresas. Se constata también que el traspaso de esas empresas al sector privado tiende a revitalizarlas, a reducir sus pérdidas y costos que gravan el presupuesto nacional, y finalmente a aumentar los ingresos del Estado a través del caudal impositivo de dichas empresas.

Nuestro objetivo en este artículo no es discutir los fundamentos filosóficos de la privatización de empresas estatales, sino discutir la forma del proceso en la República Dominicana a fin de entender el proceso de toma de decisiones que llevó a la situación actual, proveer soluciones constructivas y promover la efectividad del proceso de capitalización. Este artículo se focalizará sobre tres áreas espe-

(Apuntes para un programa de privatización de empresas estatales en la República Dominicana)", en "Revista Económica", *Listín Diario*, 24 de diciembre de 1995, pp. 10-14.

1 Una discusión sobre el papel del Estado en la administración de empresas de servicios públicos es más complicada y sería interesante discutirla en otro artículo.

ALGUNOS APUNTES FINALES

cificas del proceso: la forma del proceso de capitalización, la estructura del proceso, especialmente en lo que se refiere a la Corporación Dominicana de Electricidad (CDE), y finalmente la ejecución del proceso.

1- Sobre la forma: capitalización vs. privatización

El énfasis en el programa dominicano ha sido en la capitalización en vez de privatización. La capitalización consiste básicamente en el aumento del capital de las empresas hasta que la participación del Estado quede reducida al 50% del total de acciones en la empresa. En el caso dominicano, la capitalización también incluía el que el Estado se abstuviera de influir en el manejo de la empresa, que quedaba en manos del inversionista(s), pero manteniendo asientos en el consejo de directores de la empresa.

En buena medida, el programa de capitalización en RD ha sido basado en el modelo boliviano. El programa boliviano era tenido como modelo por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, porque a su entender balanceaba los problemas políticos de privatizar mientras pasaba la administración de las empresas al sector público. El caso dominicano es el primer test de ese modelo fuera de Bolivia y fue impulsado por los bancos a través de visitas a Santo Domingo de antiguos funcionarios del Gobierno de Bolivia, hoy funcionarios de dichos bancos, como Alfonso Revollo, Edgar Saravia (Institutional Investor, enero 1998), que visitaron el país en múltiples ocasiones, reuniéndose con empresarios y funcionarios gubernamentales para vender esta modalidad de privatización.

Este tipo de proceso es diferente del utilizado en otros países de Latinoamérica (Méjico, Argentina, Perú) en los cuales el Estado no mantiene una posición accionaria significativa en las empresas. En los tres casos mencionados, el objetivo es la eliminación total de la participación accionaria del Estado en esas empresas; el control de las empresas y el proceso se hace a través de los organismos reguladores. Es también diferente de otros procesos como el español,

ESTUDIOS SOCIALES 121

donde la participación accionaria del Estado se limita a una "acción de oro", de mayor valor que las otras acciones en el momento de votar y que sólo se utiliza en caso de que la estrategia de la empresa no vaya en consonancia con los lineamientos del gobierno, pero en el cual también el control de las empresas se efectúa a través de los organismos reguladores del Estado.

Aunque basado en el modelo boliviano, el modelo utilizado en la República Dominicana es diferente del de Bolivia, y no incorporó muchos de los elementos innovadores de ese programa, especialmente en lo que se refiere al proceso de privatización y el uso de los fondos generados en el proceso.

Una comparación de ambos procesos nos indica esas diferencias. El programa boliviano incluía una capitalización del 50 % de las empresas estatales. El dinero generado por la venta de las acciones no va al gobierno sino a un fondo especializado que la empresa puede utilizar para mejoras e inversión a largo plazo, a fin de que el porcentaje accionario del gobierno no se deteriorara con nuevas emisiones de acciones. El 50% restante, la propiedad estatal, fue la contribución del gobierno a fondos de pensión privados, resultado de reformar el sistema de seguridad social de Bolivia con la idea de que al liquidar esas posiciones se ayuda a la creación de una bolsa de valores.

En la República Dominicana los recursos generados por la venta del 50% de las acciones de las empresas a través de la capitalización estaban supuestos a ser destinados a un fondo, el Fondo Patrimonial de Desarrollo. En el momento de escribir este artículo,² este Fondo no había sido aún creado (aunque ha circulado un borrador de proyecto de ley para su creación), y sin mecanismo para el mantenimiento del porcentaje de participación accionaria del Estado (aunque la ley lo requiere).

Una parte significativa de esos ingresos, los correspondientes a los ingresos generados por la capitalización de la CDE, fue ingresa-

2 Nota de la redacción: septiembre de 2000.

ALGUNOS APUNTES FINALES

da en cuentas de banco extranjeras, con el argumento de que introducir esos dólares en el mercado nacional afectaría la estabilidad cambiaria. El 50% restante, la participación accionaria en las empresas, queda bajo administración directa del Gobierno. Ni el organismo encargado de la capitalización, la Comisión de Reforma de la Empresa Pública (CREP), ni el Gobierno establecieron un mecanismo para la gerencia de esa participación.

Finalmente hay diferencias significativas en el tamaño del programa boliviano y el dominicano que exigían ser cautos al usar ese programa como modelo. Por ejemplo, la capitalización del ente eléctrico en Bolivia, ENDE, generó unos \$140 millones de dólares, mientras la capitalización de la CDE estaba supuesta a generar cerca de \$800 millones (según lo estimado por la CREP). De lo dicho anteriormente se desprende la necesidad de ser cautos al utilizar el programa boliviano, y las diferencias en la ejecución de dicho programa.

El resultado de esas decisiones es un programa de privatización a medias tintas: se mantiene la participación de gobierno en el control de esas empresas, que es justamente una parte de lo que se quería eliminar a través de la privatización. En nuestro caso no hay control operativo por parte del Gobierno pero hay un control accionario parcial en las empresas. El proceso, como se ejecutó, significa una continuación del proceso de mantener al Estado en el manejo de las empresas. En particular, el proceso implica posibles problemas inherentes al control del 50% de las acciones por parte del Gobierno. Por ejemplo, abre la posibilidad de actos de corrupción como los comunes cuando el Estado era el propietario de la totalidad de las acciones de las empresas capitalizadas. Implica también que a mediano plazo ocurran más situaciones como la ocurrida con la Sociedad Industrial Dominicana, donde la participación del Gobierno como accionista de la empresa se redujo de más del 40% de las acciones a alrededor del 6%, para finalmente vender (en realidad, permutar por un solar) esa participación al sector privado.

La pregunta que debe hacerse es por qué el programa se impulsó de esa manera. En primer lugar, desde el Gobierno, tanto al impulsar la ley de capitalización de empresas estatales como el proce-

ESTUDIOS SOCIALES 121

so de capitalización, había miedo al fantasma de la privatización. En particular porque las encuestas indicaban una reticencia del pueblo a la privatización. Pero el papel del gobernante debe ser tomar las decisiones necesarias para el bienestar de la nación a espaldas de la posible popularidad de esas medidas. En otros países, el presidente ha usado su púlpito y su poder de convencimiento para impulsar las reformas necesarias. La experiencia nos indica también que los gobernantes que siguen ese camino y privatizan las empresas en su totalidad, reciben el apoyo del pueblo, y esos gobernantes y/o sus partidos ganan las elecciones siguientes al proceso de privatización. Los únicos dos países de Latinoamérica donde el partido de gobierno ha perdido las elecciones luego de programas de privatización son Bolivia (donde los antiguos ministros del partido derrotado se convirtieron en funcionarios de organismos internacionales y como hemos expresado anteriormente, se convirtieron en asesores del programa dominicano) y la República Dominicana. En este caso, con la capitalización, ni se resuelven en su totalidad los problemas de propiedad del Estado en empresas estatales, ni se consiguen beneficios políticos. Esta es una lección importante para todos aquellos que intenten reformas del Estado en el país.

2- Sobre la estructura del programa de capitalización

El programa de capitalización que ha causado más controversia es el de la CDE, tanto por su naturaleza de servicio público, como por los cuestionamientos a la ejecución del programa de capitalización y a los resultados inmediatos: el empeoramiento de la calidad del servicio eléctrico. Cuestionamientos tanto de técnicos versados en la materia (ver la serie de artículos del Dr. Jaime Aristy Escuder en el Listín Diario), como de asociaciones comerciales e incluso de la Iglesia Católica, en la voz del Cardenal Nicolás de Jesús López Rodríguez. El resultado ha sido el cuestionamiento del proceso debido a la falta de información, a la continua intromisión del Gobierno en el problema eléctrico, en particular desde el punto de vista de la operación del servicio eléctrico, y la ausencia clara de un marco de control del sistema eléctrico y de protección al usuario.

ALGUNOS APUNTES FINALES

En particular, hay que resaltar la mala planificación y diseño de la oficina de control del sistema eléctrico, en este caso la Superintendencia de Electricidad. Ya en 1998, en la charla que sirve de base a este artículo, advertíamos que el énfasis de la CREP se había centrado en la capitalización y traspaso de las empresas al sector privado sin preocuparse por los métodos de control del proceso. En esa época, la oficina no había sido creada, no había ley que articulara su estructura, y la dirección de la oficina fue delegada a un profesional que renunció al poco tiempo de nombrado por la ausencia de recursos y que fue sustituido por un joven profesional que lamentablemente no ha podido navegar el vendaval que ha significado la posición. La ausencia de esa oficina en el principio del proceso, incluyendo el proceso de toma de decisiones y de capitalización de las empresas, ha significado que la capitalización de este servicio público ha ocurrido sin un marco regulador adecuado, sin métodos de control de los generadores y distribuidores de electricidad, y finalmente sin protección efectiva para los clientes del servicio eléctrico. Esa es una situación *sui generis* en el mundo, en el marco de privatizaciones de servicios públicos. Inclusive en los Estados Unidos, donde algunos estados ensayan la desregulación del mercado eléctrico, todas las relaciones entre clientes y suplidores eléctricos están reguladas por las Public Utilities Commissions (comisiones sobre compañías de servicio público) que regulan la calidad del servicio eléctrico, las tarifas, y tienen potestad para quitar la concesión del servicio eléctrico en un área determinada por violaciones cometidas contra los derechos de los consumidores.

Como el ejemplo de la privatización rusa le ha enseñado al mundo con mucho dolor, la privatización, en particular de servicios públicos en ausencia de un marco institucional y de control, trae consigo penalidades para el consumidor y para la sociedad. Privatización no significa el cambio de un monopolio público por uno privado, sino la mejoría de la calidad y precio de esos servicios por la presencia de competencia en esos mercados y de supervisión y control por parte del Estado. La ausencia de ambos en la capitalización de la CDE ha causado el caos tanto de servicio como de la estructuración del mercado eléctrico.

ESTUDIOS SOCIALES 121

Desde el punto de vista de la estructuración del proceso, el programa de capitalización de la CDE fue basado en el programa delineado por el informe de la consultora Coopers & Lybrand de principios de los 90. El informe establece tres áreas a capitalizar: generación, transmisión y distribución. Las hidroeléctricas quedarían fuera del programa de capitalización por los múltiples objetivos de las hidroeléctricas (regadío, generación eléctrica, acueductos, etc.) y por condiciones en los préstamos internacionales para la construcción de las presas que impiden su transferencia al sector privado. De las tres áreas capitalizables la idea original era que la generación y distribución serían objeto de capitalización, como lo han sido, y que las redes de transmisión y las hidroeléctricas quedarían bajo el control del Gobierno. Luego, y por presión de organismos internacionales, se ha comenzado un diseño de un proceso de capitalización para el área de transmisión. Sin embargo, dados los problemas en la ejecución de la capitalización de la generación y distribución de electricidad, es difícil pensar que en las actuales circunstancias pueda privatizarse la transmisión.

El problema del control continuo del gobierno del área de transmisión indica la importancia de los errores de diseño de este proceso. Si la idea era que la tenencia y administración por parte del Estado era parte importante del problema eléctrico dominicano, ¿por qué dejar bajo el control de la CDE una parte vital del proceso? Con el control de la transmisión, el Gobierno administraría una parte clave del proceso, convirtiéndose en el comprador de todos los generadores y suplidor de los distribuidores. El resultado es que con el control de esta parte vital del proceso, la CDE se mantenga en el centro del mercado eléctrico y que por tanto continúen los problemas que hicieron necesaria la privatización de esos servicios. Así que como se diseñó el proceso, ni siquiera en el mejor de los casos había la seguridad de que los problemas eléctricos serían resueltos.

Como comentamos anteriormente, una falla fundamental del proceso fue la falta de énfasis en la Superintendencia de Electricidad, y el no-reconocimiento de la importancia de ese organismo para una capitalización efectiva. La Superintendencia de Electricidad es una pieza clave del proceso de capitalización por varias razones. Prime-

ALGUNOS APUNTES FINALES

ro sirve de protección del consumidor contra cuasi-monopolios. En teoría la capitalización del mercado eléctrico debía derivarse hacia un mercado competitivo, pero ése no es el caso con la estructura escogida para el proceso de capitalización en la República Dominicana. En realidad, en el proceso escogido hay una ausencia de mercado. Desde el punto de vista del consumidor, delimitaciones geográficas impiden la posibilidad de escoger entre varios suplidores eléctricos y desde el punto de vista de la estructura no hay mercado real ya que con el control de la transmisión, el Gobierno queda en el medio del proceso. Segundo, una superintendencia de electricidad fuerte serviría como factor de equidad y control entre generadores, transmisores y distribuidores, en particular en lo que se refiere a los precios de transferencia (transfer pricing) de la energía eléctrica entre esos grupos. En ausencia de esa superintendencia fuerte, el Gobierno central ha sido el foco de las querrelas de los consumidores. El Gobierno también es el árbitro de las rencillas entre la antigua CDE y las compañías capitalizadas. Además, los problemas se incrementan porque las relaciones entre empresas generadoras y distribuidoras están regidas por contratos diferentes, diseñados para cada empresa específica, con el Gobierno en el medio como garante y deudor. Técnicos nacionales y extranjeros (incluyendo el que suscribe) advirtieron en su tiempo tanto al Gobierno central como a la CREP los problemas inherentes al diseño y la ejecución del programa de capitalización del sistema eléctrico, pero esos consejos cayeron en oídos sordos. Lo grave es que los costos de estos problemas los tiene que pagar el pueblo en general y no sus responsables. La lección a aprender en este caso es que privatización sin controles ni regulación crea tantos problemas como aquellos que se pretende resolver.

3- Sobre la ejecución del programa

La bibliografía sobre programas de privatización indica que la efectividad de los programas a largo plazo va a ser resultado en gran medida del grado de aceptación de la opinión pública de ese programa. En particular es importante para esa aceptación un programa de divulgación del proceso de capitalización que sea realista, transpa-

rente, y que indique cuáles son las expectativas razonables del proceso. En este sentido, la labor de la CREP y del gobierno en ese sentido dejó mucho que desear.

Hacia otoño de 1998, cuando se escribió la presentación que sirve de base a este artículo, se había puesto énfasis en el manejo de las expectativas y opinión pública, pero con poca educación sobre el proceso y lo que ocurriría al privatizar. Los arquitectos del programa desde la CREP y el gobierno se concentraron en la discusión de los beneficios del programa, beneficios que incluirían la solución del problema eléctrico a corto plazo (obviando los problemas estructurales que hacían imposible una solución inmediata del problema), la ausencia de costes económicos para la población (incluyendo el argumento de que la capitalización no significaría aumentos de tarifas, pero no transmitiendo la idea de que las tarifas estarían indexadas a la situación macroeconómica y a los costes del petróleo), y en los ingresos esperados del programa (sin discutir tampoco los costes asociados al proceso). El proceso de capitalización se vendió como un proceso indoloro en el cual no habría costes para la población y en el cual los beneficios serían inmediatos. Obviamente, la realidad ha sido otra y ha llevado a gran parte de la población a cuestionar no sólo los resultados del proceso de capitalización, sino también el proceso en sí. Entre otros argumentos para vender el proceso como indoloro se utilizó la idea de que los subsidios del Gobierno a la CDE, que eran de alrededor de \$400 millones de pesos al mes (\$205 millones de subsidios directos + \$150 millones en pérdidas al mes garantizados por el Gobierno como propietario de la CDE) iban a desaparecer y que ese dinero serviría para aumentar la cartera de inversiones sociales del Gobierno. Este argumento fue utilizado tanto por voceros del Gobierno, incluyendo al Presidente, como por funcionarios de la CREP. A final de cuentas, el "subsidio" no era más que el valor del gasto de energía eléctrica de las dependencias del Estado (que no lo pagaban) y ese extra para el aumento en las inversiones sociales del gobierno nunca se hizo realidad. En ausencia de información veraz, el pueblo asume lo peor, y en este caso los argumentos se han centrado en la ineficacia del proceso de capitalización y no en los errores en su ejecución. Esto no sólo afecta el proceso ac-

ALGUNOS APUNTES FINALES

tual sino que pone en peligro la posibilidad de reformas posteriores que vayan en beneficio de la población, ya que esos mismos votantes sospecharán en el futuro de reformas del Estado y de aquellos que ofrezcan esas reformas.

Discutir todos los errores de ejecución en el programa de capitalización, en particular la capitalización de la CDE, tomaría mucho más espacio que el disponible en este artículo. Sin embargo, es importante discutir la ejecución del programa, especialmente con respecto a algunas áreas, como por ejemplo las relaciones con las generadoras privadas de electricidad, por las implicaciones a largo plazo para la solución del problema energético en el país.

A principio de la década de los 90, y para conjurar el déficit energético creciente, generadores privados de electricidad fueron autorizados a instalar plantas energéticas a las que la CDE (con garantía del Gobierno) se comprometía a adquirir la electricidad generada (y en casos específicos, la capacidad instalada de generación) a precios el doble o el triple de los precios imperantes en el mercado mundial de mayoreo de energía eléctrica. En ausencia de un organismo regulador, la CREP asumió la discusión de las relaciones de los generadores y distribuidores dentro del marco de la capitalización. Estaba claro que los distribuidores no estarían dispuestos a adquirir de los generadores electricidad a precios muy por encima de los precios en el mercado mundial, y los generadores exigían el respeto a sus contratos. El Secretario Técnico de la Presidencia y el Presidente de la CREP discutieron algunas soluciones, luego de que técnicos (incluyendo el que suscribe) denunciaran el problema. Las soluciones sugeridas incluían que el Gobierno garantizara la diferencia en esos costos, utilizando para ello los ingresos generados por la transmisión y la generación de las hidroeléctricas (recuerden que quedaban en manos del Gobierno). Para la planta generadora Smith Enron de 185,000kwh, la diferencia entre 8 centavos por Kwh y el precio en el mercado mundial de 4 centavos Kwh significaría la erogación de casi \$60 millones de dólares al año sólo para ese generador. Dinero que al final de cuentas vendría de las arcas del Estado, o significaría la descapitalización de esas empresas. Luego de esa discusión en la prensa, nadie sabe el resultado de las negociaciones. En tiempos

ESTUDIOS SOCIALES 121

recientes, los generadores privados han apagado sus plantas, exigiendo pagos al gobierno; la CDE solicita pagos de los generadores... en fin, un desorden estructural y una cacofonía de acusaciones y contra-acusaciones que se empeoran porque el pueblo no entiende la naturaleza de esos contratos y negociaciones ya que nunca han sido hechos públicos.

¿Qué lecciones podemos aprender de los problemas en el programa de capitalización de empresas estatales en la República Dominicana? Primero, que tanto la forma, la estructura y la ejecución de los programas deben de ser calibradas efectivamente a fin de lograr los beneficios esperados de la privatización. Segundo, que la falta de información genera problemas no sólo para la ejecución de los programas, sino que pueden resultar en el cuestionamiento del programa en sí, y por ende en problemas para nuevas reformas del Estado. En el caso de transacciones de privatización, la falta de claridad tiende a complicar los problemas. Peor aún, en el caso de un servicio público como la energía eléctrica, los errores en la ejecución del programa de privatización se revierten en críticas no a la ejecución, sino a las reformas en sí. En el caso dominicano errores en la forma, en la estructura, y en la ejecución del programa han creado cuestionamientos a la idea misma de privatizar empresas públicas. Los que impulsamos y creemos en la idea de la privatización y la reforma del Estado dominicano hasta convertirse en un Estado moderno y que responda a las necesidades de pueblo y en los argumentos de que con la privatización mejoraría la eficiencia de esas empresas y servicios y el gobierno se pudiese concentrar en sus funciones reguladoras, tendremos que enfrentar los problemas que este desastre causarán para futuras reformas del Estado. En fin, tendremos que barrer los platos rotos por aquellos que no supieron ejecutar la encomienda histórica que tuvieron en sus manos.