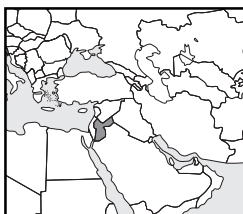


El dinero al bolsillo de las empresas extranjeras

NATASHA SHAWARIB



La inestabilidad política en la región, junto con la economía en maduración de Jordania, impidieron que el sector privado nacional ejerciera un papel integral en la privatización y allanó el camino para que los inversores extranjeros tomaran el control de numerosas empresas que anteriormente eran públicas. En consecuencia, las ganancias obtenidas con las empresas privatizadas no contribuyen con las arcas del tesoro jordano, ya que el ajuste estructural sigue amenazando las políticas de seguridad social. La reducción del gasto público y el bajo crecimiento económico profundizarán la pobreza, que ya está exacerbada por el alto crecimiento demográfico.

El contexto regional y mundial

En cada década transcurrida desde la independencia de Jordania, Medio Oriente ha experimentado guerras importantes. La mayoría fueron sumamente negativas para la economía jordana y su capacidad de conquistar progresos sociales para sus ciudadanos, especialmente los niños y las mujeres. Esta década no es la excepción. El ingreso de Jordania a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en enero de 2000 y el Tratado de Libre Comercio en 2001 con Estados Unidos, también son hechos muy importantes para el futuro jordano. Se adoptaron reformas económicas y legislativas de magnitud para adaptar el régimen de comercio exterior a los requisitos de la OMC. Asimismo, el país se comprometió a liberalizar el acceso de proveedores e inversores extranjeros a una gran variedad de servicios. Los aranceles se redujeron con tarifas consolidadas entre 0% y 30%; para el año 2010, la tarifa consolidada más elevada para líneas arancelarias específicas será del 20%. Hay inquietud en varios campos, especialmente en la industria, la banca y el sector aduanero. Estos sectores no están totalmente desarrollados y temen la competencia internacional. La economía carece del desarrollo suficiente para prosperar bajo las normas de la OMC.

Jordania enfrenta retos muy importantes, muchos de los cuales escapan a su control. Desde septiembre de 2000, cuando se agravó el levantamiento independentista palestino, la economía jordana sufrió mucho por la pérdida drástica del turismo, que había sido una de sus principales fuentes de divisas. La crisis en Palestina redujo drásticamente el comercio jordano-palestino, perjudicando a ambas economías. Desde los atentados de septiembre de 2001 en Estados Unidos, la situación de la seguridad internacional socavó aun más el turismo y el ingreso de capitales. Asimismo, las sanciones internacionales y las amenazas de guerra de Estados Unidos contra Irak sofocan a la economía jordana, dado que Irak era uno de sus principales socios comerciales. No obstante, el crecimiento económico en 2001 fue elevado y el reino terminó el año con una expansión del 4,2%.

En noviembre de 2001, el gobierno presentó su Plan Económico de Desarrollo Social (1999-2003) para acelerar reformas de manera que los ciudadanos pudieran disfrutar los beneficios del desarrollo. El plan reconoce que la elevada tasa de pobreza del 30% y el alto crecimiento demográfico del 2,8% son obstáculos al desarrollo, por lo cual abogó por un proceso de globalización acelerado para fomentar la inversión de capitales privados y fortalecer el desarrollo de las exportaciones. También abogó por inversiones específicas en ámbitos de desarrollo humano como la salud, la educación y el desarrollo rural, así como reformas en el sector público.

Políticamente, hasta que se logre una solución pacífica y justa al conflicto israelí-palestino que garantice el derecho del retorno y la seguridad de los refugiados palestinos, es probable que Jordania siga experimentando shocks

externos que impactarán negativamente en el crecimiento y el desarrollo sostenible. La globalización y el ajuste estructural representan, además de oportunidades, grandes riesgos para el país. La erradicación de la pobreza podrá acelerarse o verse obstaculizada. En esta situación, la ayuda extranjera debe emplearse estratégicamente para fomentar cambios de política que fortalezcan la posición de mujeres y niños.

Las organizaciones de la sociedad civil deben tener acceso a la información relacionada con futuros planes de privatización y desarrollar estrategias que los cuestionen para proteger los derechos de los pobres a servicios públicos de calidad, de bajo costo y accesibles.

Programa de Ajuste Estructural y privatización

La economía está orientada hacia el sector privado y la propiedad estatal es relativamente escasa. El Estado tiene un papel importante sólo en el sector minero y en las empresas de servicios públicos (electricidad, agua, comunicaciones, autobuses, trenes y transporte aéreo). Se adoptaron varias iniciativas políticas para reducir la participación directa del gobierno en los sectores productivos y permitir que el sector privado los administre.

Jordania comenzó a privatizar en el año 1996, con la reducción de la participación del gobierno en las empresas controladas por el Estado. El programa apunta a mejorar la eficacia y la productividad de las firmas privatizadas atrayendo inversiones extranjeras, profundizando y desarrollando el mercado financiero, y limitando el papel del gobierno al de regulador, en lugar de ser un productor ineficaz de bienes y servicios.

El gobierno considera que la privatización es uno de los puntales de su política de reforma económica. Con referencia a la Ley de Privatizaciones se crearon un Consejo de Privatización, una Comisión Ejecutiva de Privatización y un Fondo de Ingresos de la Privatización. En concordancia con la estrategia gubernamental de evitar el incremento insostenible del gasto público como consecuencia de la privatización, la mayor parte de los ingresos se invertirán en bienes financieros, utilizados para pagar deuda pública o para capacitar o compensar a los trabajadores despedidos. El gobierno también se propone gastar hasta el 15% de lo obtenido con las privatizaciones en la infraestructura y los sectores sociales, así como en objetivos de reducción de la pobreza.

Jordania ha adoptado un enfoque plural hacia la privatización. El método más aplicado ha sido la venta de las acciones del gobierno en las compañías públicas. Otros de los métodos de privatización son los convenios por exclusividad, como en el caso de la Corporación de Transporte Público; los contratos de concesión, como en el caso de la Compañía Ferroviaria Aqaba; y compañías de administración, como el caso de los sistemas de agua y saneamiento de la zona del Gran Ammán.

La privatización se está aplicando en dos etapas. En la primera, varias entidades de los sectores de telecomunicaciones, turismo, energía, industria, transporte, minería y agua se encuentran en distintos grados de privatización. Hasta el momento algunos logros concretos fueron la venta de la Compañía Jordana de Fábricas de Cemento; cuatro concesiones de transporte de autobuses en Gran Ammán; la Corporación de Transporte Público; la concesión del Spa Ma'in; la venta de la Corporación Jordana de Telecomunicaciones, un contrato de administración del agua para el área del Gran Ammán; la Autoridad del Agua de Ammán; la concesión de la Compañía Ferroviaria Aqaba y la venta de las acciones del gobierno en 44 empresas. Los ingresos por las privatizaciones hasta la fecha exceden los USD 900 millones.

La segunda etapa de la privatización comprende opciones de reestructura para privatizar la Corporación Nacional del Petróleo, la Compañía Árabe de Potasa, la Compañía Jordana de Minas de Fosfato, la aerolínea Royal Jordanian Airlines, el sector de la electricidad (distribución y generación), la Corporación de Perforación Petra, la Planta de Tratamiento de Agua Assamra, la Academia Real Aérea Jordana, las oficinas de negocios agrícolas del Ministerio de Abastecimiento, los depósitos del Departamento Aduanero, el correo y otros. Las gestiones para privatizar los servicios del gobierno están en pleno desarrollo y su conclusión está prevista para el segundo semestre de 2002 o en 2003.

Los economistas expresan inquietud ante el creciente dominio transnacional en estos sectores. Los últimos informes oficiales indican que el gobierno considera vender más acciones de su propiedad en compañías locales a entidades del sector privado, tanto extranjeras como nacionales, para generar más ingresos. Ya fueron privatizadas 51 instituciones que proporcionan USD 1.000 millones por año en ganancias para sus inversores. El mayor problema de la privatización es que el dinero obtenido con las empresas privatizadas se destina a los bolsillos de sus propietarios extranjeros y nacionales en lugar de terminar en las arcas del Estado.

La investigación indica que la inversión local se redujo entre 18% y 20% en la segunda mitad de los años 90. Las razones principales de esta reducción son la recesión económica, el alza de las tasas de interés y la disminución gradual del crecimiento económico tras la Guerra del Golfo. La inestabilidad política en la región, junto con la economía en maduración de Jordania, impidieron que el sector privado nacional ejerciera un papel integral en la privatización y allanó el camino para que los inversores extranjeros tomaran el control de numerosas empresas que anteriormente eran públicas.

El déficit fiscal asciende al 7% del PBI, en gran medida debido a la reducción de ingresos públicos. La única opción que tiene el gobierno para cerrar esta brecha es elevar los impuestos y el precio de los productos controlados por el Estado, lo cual ya está ocurriendo. El gobierno destina actualmente 30% de su presupuesto a pagar el servicio de la deuda, una carga que impide todo desarrollo real, económico y social, en el futuro próximo.

Impacto social de las políticas de privatización

Con respecto al problema de la mano de obra en las empresas privatizadas, el gobierno presentó soluciones para cada caso específico, pero con algunos elementos en común. En primer lugar, el gobierno estableció reglas generales que preservan los derechos de los empleados en todas las empresas privatizadas. Luego, en algunos casos, paquetes que incluían indemnización con propiedad de acciones, capacitación y asistencia para encontrar trabajo ayudaron a los trabajadores con su transición. Pero en la mayoría de los casos, especialmente en zonas rurales donde las oportunidades de empleo alternativo son limitadas, el gobierno decidió privatizar primero y resolver el problema de la mano de obra excedente después.

De hecho, las pocas privatizaciones o ventas que tuvieron lugar en Jordania en los últimos años tuvieron pocas consecuencias en el empleo. Los tres principales ejemplos de esto han sido el gobierno despojándose de la mayoría de sus acciones en la Compañía Jordana de Hoteles y Turismo y de su posesión

minoritaria en la Compañía Jordana de Fábricas de Cemento, así como la concesión de franquicia de las líneas de autobuses de la Empresa de Transporte Público en la zona de Ammán. En estos ejemplos, la mayoría de la cantidad relativamente pequeña de empleados trabajaba en zonas del país con un nivel de empleo relativamente alto. En estos casos, la creación directa de empleos nuevos y la eliminación de los antiguos resultó en un efecto mínimo en el desempleo. Estos tres casos pueden resultar fáciles comparados con otras privatizaciones inminentes, como la de la Royal Jordanian Airlines y la Ferroviaria Aqaba. La fuerza de trabajo de la primera es excesiva y distribuida por todo el país, mientras la reducción de empleos en la segunda perjudicará a zonas con altos niveles de desempleo.

La privatización de la Fábrica de Cemento Rashadyia

La Fábrica de Cemento Rashadyia está cinco kilómetros al norte de Qadissiya en el sur de Jordania y tiene un papel importante en la economía local. Con el nombre de Fábrica Jordana de Cemento, fue fundada por el gobierno de Jordania en 1984 como una empresa de propiedad estatal y se convirtió en una importante fuente de trabajo para la zona. La fábrica contrató a personal local y proporcionó capacitación vocacional para desarrollar habilidades necesarias.

En los años 90 el gobierno adoptó un paquete de ajuste estructural del FMI que incluyó el compromiso de privatizar las empresas ineficaces del Estado. La industria del cemento fue uno de los primeros sectores en padecer este proceso. En noviembre de 1998 se vendió el 33% del capital de la Fábrica Jordana de Cemento al Grupo Lafarge, que también compró acciones de inversores y entidades privados para aumentar su proporción al 43% de las acciones a fines de 1999. Uno por ciento de las acciones se vendió a precios subsidiados a los empleados.

Según las condiciones de la privatización, gran cantidad del personal fue despedido para mejorar la eficacia. Las secciones de seguridad, servicio médico, transporte y educación (capacitación) de la empresa fueron privatizadas primero. A los trabajadores de esas secciones se les ofreció un paquete de compensación como incentivo para que abandonaran voluntariamente sus empleos. El personal despedido recibió entre USD 21 mil y USD 85 mil, según sus años de servicio y su último salario. Aunque el monto total de la indemnización parece grande en muchos casos, la población local cuestionó los términos del contrato y el limitado poder que tuvieron para influir en el proceso.

La pérdida no fue sólo de ingreso directo, sino de seguridad a largo plazo ya que existían pocos empleos alternativos en el área. Pocos de los empleados despedidos tenían edad para jubilarse, por lo cual la mayoría tendría que seguir pagando las prestaciones de seguridad social (su parte y la de su patrón) hasta cumplir la edad para jubilarse. También perdieron otros beneficios del empleo, como el seguro de salud. En consecuencia, consideraron que a largo plazo la pérdida fue mayor que la compensación monetaria inmediata. ■

Referencias

- Banco Mundial, www.worldbank.org
- Comisión Ejecutiva de Privatización, www.epc.gov.jo
- Estrategia Nacional Integral, *Poverty Alleviation for a Stronger Jordan*.
- Export & Finance Bank, *Privatisation Update*, Febrero de 2002.
- Ministerio de Planificación, Jordania. www.mop.gov.jo
- PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2002*.
- The Development Forum Discussion Archives.
- The Star*, semanario jordano, mayo de 2002, Edición No. 93.
- UNICEF, *The Situation of Children, Youth and Women in Jordan*, 2002.

Women's Organisation to Combat Illiteracy in Jordan
<natashaw@link.net.jo>