

**LA PRIVATIZACIÓN EN LA INDUSTRIA  
MANUFACTURERA EN NICARAGUA:  
Evidencia de estudios de caso para evaluar  
el impacto en la eficiencia y equidad**

**Rudolf Buitelaar**

Proyecto Regional de Privatización y  
Regulación en Bolivia y Nicaragua



**NACIONES UNIDAS  
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
Santiago de Chile, 1996**

LC/L.959  
Agosto de 1996

Este documento fue preparado por el señor Rudolf Buitelaar, Jefe de la Unidad de Industria de la Sede Subregional de la CEPAL en México, para el Proyecto Regional de Privatización y Regulación en Bolivia y Nicaragua (SUE/94/S18).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

## INDICE

	Pág.
PREFACIO .....	5
RESUMEN .....	7
INTRODUCCION .....	9
I. ANTECEDENTES GENERALES Y REFLEXIONES A NIVEL MACROECONOMICO Y MACROSECTORIAL .....	13
II. LA DIMENSION MICROECONOMICA .....	21
1. Descripción global de las empresas visitadas .....	21
2. Eficiencia y equidad en las empresas privatizadas .....	21
3. Hacia una explicación de las diferencias en eficiencia y equidad .....	24
III. CONCLUSIONES .....	31
Notas .....	33
BIBLIOGRAFIA .....	35

## **PREFACIO**

El Proyecto Regional sobre Privatizaciones y Regulación en Bolivia y Nicaragua (SUE/94/S18), que ejecuta la CEPAL con la cooperación de la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), tiene por objetivo la evaluación de los procesos de privatización de empresas públicas implementados en Bolivia y Nicaragua, a fin de derivar proposiciones y criterios operacionales para el diseño de los futuros programas de privatización que sean eventualmente implementados en países pobres y con debilidad institucional de la región.

Con ese objeto, el Proyecto se ha propuesto analizar los procesos de reforma de las empresas públicas, tanto en lo que respecta al proceso de transferencia de propiedad desde el sector público al sector privado, como en lo que se refiere al proceso de reforma de los marcos regulatorios en sectores que se han caracterizado por presentar tradicionalmente características de monopolio natural, desde una perspectiva que incorpore los criterios de eficiencia y equidad.

Para ello, se llevan a cabo análisis de procesos de reforma en el área de privatizaciones y regulación en los sectores de Telecomunicaciones y Electricidad en los países señalados. A su vez, se realizan análisis comparativos —entre países— de las reformas realizadas en cada área instrumental seleccionada, con el objeto de extraer lecciones referidas a cada área, derivadas de diferentes contextos nacionales.

## RESUMEN

La privatización en el sector manufacturero en Nicaragua es una experiencia interesante ya que en un período relativamente corto -cuatro años- se transfirió un número significativo de empresas grandes del sector público al sector privado. Dentro de este proceso, se puede distinguir entre tres tipos de privatización: la creación de empresas convencionales, la formación de empresas cogestionadas por empresarios y trabajadores, y la creación de empresas gestionadas por los trabajadores. La eficiencia y la equidad de la operación difiere de acuerdo al tipo de empresa que se creó. Desde un punto de vista fiscal, el proceso de privatización se caracterizó por su eficiencia, puesto que los costos seguramente sobrepasaron los ingresos netos. En el mejor de los casos, el Gobierno evitó las pérdidas asociadas a la gestión de las empresas estatales. Como los beneficiarios de la privatización en muchos casos habían sido identificados previamente, la transparencia y la amplia participación frecuentemente fueron sacrificadas. Posiblemente la devolución de empresas a sus antiguos dueños fue el mecanismo de privatización más transparente.

Desde un punto de vista microeconómico, los diferentes tipos de privatización también tuvieron resultados diferentes respecto a eficiencia y equidad. Se realizó una pequeña encuesta de seis empresas para estudiar el impacto de la privatización sobre el crecimiento de la producción, el empleo y los salarios. Las empresas convencionales mostraron mayor crecimiento de la producción que otras empresas; aumentaron el empleo, pero mantuvieron los sueldos a un nivel relativamente bajo. La producción de las firmas cogestionadas creció satisfactoriamente, y en cierta medida estas empresas fueron capaces de combinar una gestión razonable con incrementos de sueldos y mejores beneficios. En estos casos, procesos importantes de reestructuración y la reducción de la fuerza laboral fueron necesarios. En general, ambos tipos de empresas lograron recaudar fondos para la inversión y la modernización. El tercer tipo de empresas, gestionada por los trabajadores, fue incapaz de implementar procesos de reestructuración, inversión y modernización. La producción y los sueldos cayeron, pero el empleo permaneció estable. En cierta forma, estas son los problemas enfrentados por cooperativas de trabajadores en todo el mundo. Sin embargo, las condiciones de la privatización en Nicaragua, donde las compañías gestionadas por trabajadores asumieron pasivos considerables, sin asistencia técnica ni asesoría gerencial, empeoraron la situación.

Tomando en cuenta estos factores, sigue incierto si el proceso de privatización en el caso de Nicaragua podría haber sido más eficiente y equitativo. Las circunstancias políticas limitaron la libertad de decisión del gobierno. La falta de capacidad gerencial,

y la escasez de inversiones presentaron problemas adicionales. Se podría decir que los costos de ineficiencia y de un proceso poco equitativo, fueron costos que el Gobierno estaba dispuesto a pagar para incrementar la viabilidad política del proceso de privatización en sí. Se puede interpretar como el precio que se tuvo que pagar por la paz y la democracia.

## INTRODUCCION

El presente documento resume los resultados de una misión y forma parte de una serie de investigaciones que tienen como preocupación común el impacto del proceso de privatizaciones sobre la eficiencia y la equidad. Se quiere investigar si las diferentes formas específicas del proceso de privatización han producido resultados diferentes en cuanto a la eficiencia y equidad. Estos conceptos pueden ser interpretados y analizados de diferentes formas y a diferentes niveles. En un plano macroeconómico, las diferentes formas de privatización pueden ser más o menos eficientes en términos de los costos y beneficios de la operación en sí. En el plano macrosectorial, la eficiencia del proceso puede ser interpretada como la medida en que la privatización impulsó el crecimiento de las inversiones y de la producción en el sector. En un plano microeconómico, el concepto de eficiencia se refiere al éxito comercial de las empresas privatizadas.

Igualmente, el concepto de equidad puede interpretarse a diferentes niveles. En el aspecto macroeconómico, la equidad se refiere a la distribución de los beneficios y costos del proceso entre diferentes actores y estratos sociales. En la dimensión macrosectorial, se podría hacer un análisis de la conformación de las estructuras de mercado y la evolución de los precios de los productos. La dimensión microeconómica haría referencia al empleo, los salarios y las condiciones laborales en las empresas privatizadas.

En este informe, que analiza el caso particular del proceso de privatización en la industria manufacturera de Nicaragua, se intenta contribuir al análisis del impacto de las diferentes formas de privatización sobre la eficiencia y la equidad, en las dimensiones mencionadas, con un énfasis en las dimensiones microeconómicas.

Se concluye, sobre la base de entrevistas a informantes claves, del análisis de información disponible y de la evidencia recogida en seis visitas a empresas privatizadas, que existen bases para suponer que efectivamente las diferentes formas de privatización pueden haber conducido a resultados diferentes en términos de eficiencia y equidad, en las tres dimensiones arriba indicadas. El somero análisis macroeconómico y macrosectorial, así como la evidencia de seis empresas en un total de 87 casos de traspaso administradas por COIP (Corporaciones Industriales del Pueblo, la entidad que ha estado a cargo de las privatizaciones en el sector manufacturero) obviamente no puede justificar conclusiones definitivas; por tal motivo las conclusiones se entregan en forma tentativa y sujeto a mayor análisis y discusión.

Tras estas observaciones, el presente trabajo intenta contribuir a otro objetivo del conjunto de investigaciones sobre privatización, a saber el de la identificación de las restricciones que enfrentan los procesos de privatización para lograr un traspaso eficiente y equitativo. De la evidencia de la privatización en la industria manufacturera de Nicaragua surgen numerosas restricciones al proceso de privatización.

El aspecto político se erigió en una de las principales restricciones. El Gobierno que impulsó el proceso de privatización había asumido compromisos políticos que limitaban las opciones en cuanto a las formas específicas del traspaso de empresas. Por un lado, una de las promesas electorales era la de devolver las empresas confiscadas o nacionalizadas a sus antiguos dueños, muchos de los cuales habían salido del país durante la administración anterior. En algunos casos se logró negociar con los antiguos dueños una compensación por las inversiones realizadas bajo la administración pública de las empresas. En los casos en que la devolución no procedía (empresas creadas por la administración anterior, o empresas propiedad de Somoza, principalmente), se encontró la limitante del compromiso político de resguardar los logros de la administración Sandinista. Este compromiso se manifestó en el acuerdo de traspasar en promedio un 25% de la capacidad productiva del país a manos de trabajadores.

El Gobierno se encontraba entonces con pocos grados de libertad para escoger la forma específica del traspaso de las empresas, debido al delicado equilibrio de poderes en la política Nicaragüense. Además, la interpretación de su mandato que adoptó la institución a cargo de las privatizaciones fue más bien limitada. Se limita a lograr el traspaso en sí, pero no contempla responsabilidades en cuanto a la estructura de los mercados resultante del proceso, ni en cuanto al éxito económico de las empresas posterior al proceso.

Un segundo ámbito de restricciones emana de las dificultades financieras del Estado, del sistema bancario y de la no-existencia de un mercado de capitales. Muchas empresas se encontraban con importantes pasivos, y la reestructuración de las deudas de las empresas se dificultaba debido a la estrechez de fondos públicos y a la ausencia de capital de largo plazo en el sistema financiero. Estas restricciones significaron un arranque dificultoso de las empresas privatizadas, y un impacto desfavorable en la eficiencia y la equidad.

El tercer ámbito de restricciones se refiere a la capacidad empresarial en la sociedad Nicaragüense. Por un lado, pocos inversionistas extranjeros se interesaron en la adquisición de empresas nicaragüenses, y por otra parte las capacidades gerenciales nacionales habían sido seriamente erosionadas en la época de una economía estatal. El manejo eficiente de empresas privadas en una economía de mercado requiere destrezas que no habían sido desarrolladas o se habían perdido en la época de la economía estatizada, y el proceso de aprendizaje forzoso resulta oneroso para algunas nuevas empresas.

A continuación se ofrecen los antecedentes generales que permiten apreciar las principales características del proceso de privatización en la industria manufacturera de

Nicaragua. En este acápite se entregan los elementos de juicio que forman la base para la formulación de las conclusiones tentativas sobre el impacto macroeconómico y macrosectorial de las diferentes formas de privatización en la eficiencia y la equidad. El siguiente acápite entrega la información obtenida de las visitas a las empresas, y entrega un somero análisis del impacto de las diferentes formas de privatización en las dimensiones microeconómicas de eficiencia y equidad. Se finaliza con un acápite de conclusiones generales.

## **I. ANTECEDENTES GENERALES Y REFLEXIONES A NIVEL MACROECONOMICO Y MACROSECTORIAL**

El caso de las privatizaciones en la industria manufacturera de Nicaragua reviste interés debido a que se trata de un proceso masivo de traslado de la capacidad productiva desde la propiedad estatal a la propiedad privada. Se estima que más de un 80% de la capacidad instalada en el sector manufacturero se encontraba bajo gerencia estatal, la que ha sido trasladada prácticamente en su totalidad a gerencia privada en un lapso de menos de cuatro años. Se trata en general de empresas grandes y medianas para estándares del medio local. Se usaron formas novedosas de traslado de dicha capacidad instalada, sobre todo en cuanto a la creación de formas de cogestión entre empresarios privados y trabajadores, y a la creación de empresas gerenciadas totalmente por los trabajadores.

El manejo de las empresas estatales y el proceso de su desincorporación es una tarea que fue asignada a la CORNAP (Corporaciones Nacionales del Sector Público), institución creada en mayo de 1990. El proceso de desincorporación fue concebido para lograr: a) la reconversión y modernización del aparato productivo; b) el saneamiento de las finanzas del Estado; c) el incremento en la generación de empleos, inversión, producción y exportación; y d) sentar las bases para la Nicaragua del año 2000.

Los Acuerdos de Concertación firmados en agosto de 1991 sentaron las bases para el proceso de privatización. Entre los aspectos más importantes cabe mencionar el establecimiento del derecho de los trabajadores a optar a un 25% de participación en la propiedad en los activos totales de las empresas estatales y la procedencia de indemnizar a aquellas personas que habiendo sido injustamente confiscadas o expropiadas no se les pueda devolver el bien enajenado. A estas personas se les compensaría con Certificados de Bonos de Indemnización emitidos por el Gobierno y redimibles en la adquisición de activos o empresas estatales. En todo caso el Gobierno se reserva el derecho de examinar los casos en que se justifica la devolución y desincorporación.

De las 22 corporaciones y empresas independientes que forman parte de la CORNAP, en el presente trabajo se concentra la atención en las empresas bajo la tutela de la COIP (Corporación Industrial del Pueblo). Quedan fuera del ámbito del presente análisis sectores agroindustriales (azúcar, tabaco, arroz, café) y el sector farmacéutico.

La COIP fue creada mediante Decreto No. 224 del 25 de Diciembre de 1979. COIP se crea como un ente descentralizado, originalmente adscrito al Ministerio de

Industria, destinado a la promoción y realización de las actividades industriales que el Gobierno Central pusiera bajo su administración y dirección, así como las que la misma Corporación organizara y desarrollara. La COIP administraba 86 empresas, una corporación y tenía participación minoritaria en varias compañías.

Son tres las formas básicas que asumió el proceso, de acuerdo al tipo de empresa que resultó de la operación. El primer tipo de empresa resultante del proceso son las empresas convencionales, propiedad de empresarios privados, sea mediante la devolución de activos a los antiguos dueños, sea mediante venta a empresarios privados. El segundo tipo de empresa resultó de la venta de partes de las empresas a Sociedades Anónimas propiedad de trabajadores, creándose así empresas cogestionadas. En este tipo de operación, con frecuencia se devolvió partes de la misma empresa a anteriores dueños. Son típicamente empresas en que el ex-presidente Somoza tenía una participación minoritaria. El tercer tipo de empresa resultó de la venta de la totalidad de los activos de empresas a Sociedades Anónimas propiedad de trabajadores, creando empresas gerenciadas por trabajadores. Estas eran típicamente empresas propiedad de Somoza o antiguas empresas estatales, empresas creadas en la época Sandinista, o empresas que habían sido destruidas o completamente abandonadas en la guerra interna previo a la administración Sandinista.

El cuadro 1 resume las características generales del proceso de privatización en la industria manufacturera de Nicaragua tomando en cuenta las 86 empresas que la COIP administraba. De estas 86 empresas, 40 fueron transformadas en empresas convencionales, 13 fueron transformadas en empresas cogestionadas y 7 en empresas propiedad de trabajadores. De las 26 empresas restantes, doce todavía están en proceso de privatización, diez fueron cerradas, dos fueron entregadas a diferentes entidades públicas para su administración, y dos fueron vendidas a bancos públicos.

Las operaciones realizadas hasta el 31 de diciembre 1994 generaron 175 millones de córdobas, de los cuales 18 032 mil fueron canceladas al contado, 87 833 mil a crédito y 70 millones en la forma de asunción de pasivos. Sobre un total de 35 empresas desincorporadas mediante formas de venta, se obtiene a grosso modo una suma promedio de 5 millones de córdobas por empresa, algo inferior a 1 millón de dólares.

Más de la mitad del valor total de los traspasos se concentra en la transferencia de dos empresas. Si analizamos solamente las operaciones de venta a contado y venta a crédito que suman 105 millones de recaudación, dos terceras partes se concentran en la desincorporación de tres empresas. En cuanto a las formas de privatización, se deduce que ni la creación de empresas convencionales, ni la creación de empresas de propiedad de trabajadores han aportado sumas importantes al fisco. La mayor parte de las recaudaciones proviene de la creación de empresas cogestionadas, pero esta conclusión se debe principalmente al hecho que la mayor empresa desincorporada se encuentra en esta categoría.

**Cuadro 1**  
**Trasposos según tipo de empresa resultante**

	Número de empresas	Monto total de las transacciones (miles de córdobas)
Creación de empresas convencionales	27 devolución directa	0,0
	13 ventas (parciales), rentas, asunción de pasivos y compensaciones	26 897.5 (venta a contado, a crédito y asunción de pasivos) 203.4 renta anual total
Creación de empresas cogestionadas	13 mediante devoluciones y ventas parciales, etc.	73 539.9
Creación de empresas propiedad de trabajadores	7	18 197.2
		5.3 renta anual total
Liquidación, adscripción, venta a bancos y casos pendientes	26	55 809.8 (1 caso, asunción de pasivos)

Fuente: CORNAP.

Es posible que el valor neto de mercado de las empresas (valor de mercado de los activos menos pasivos) no haya sido muy superior a la suma recaudada. Sin embargo, si se hubiera utilizado un concepto del valor de las empresas en términos del valor presente neto de sus ingresos futuros menos las inversiones necesarias para modernizar las mismas, se cree que el resultado del proceso en términos de ingresos para el Estado es más bien mínimo. No se dispone de la información necesaria para evaluar la eficiencia del proceso en términos de costos y beneficios macroeconómicos. Pero tal análisis debería además tomar en cuenta las siguientes características del proceso.

En las operaciones de contado se aceptaron los Bonos de Indemnización como forma de pago, por el valor nominal de los Bonos. Los Bonos de Indemnización son títulos de valor emitidos por el Ministerio de Finanzas, a personas que sufrieron la confiscación de sus propiedades por parte de la administración anterior, las que por fuerza mayor no pueden ser devueltas a los dueños originales. Se trata principalmente de propiedades rurales. Dichos bonos son pagaderos en 15 años plazo, y devienen una tasa de interés fija. Los intereses se capitalizan en los primeros dos años, y se desembolsan en los años siguientes. El resultado fiscal de la privatización, dada la aceptación de los bonos como efectivo, se expresa más en una reducción de una deuda interna que en una generación de ingresos.

Diferentes cálculos del valor presente neto de los Bonos de Indemnización arrojan cifras sustancialmente superiores al valor de los Bonos en el mercado secundario.<sup>1</sup> El valor presente neto estaría algo por debajo del 50% del valor nominal de los bonos, y su valor en el mercado secundario actualmente no alcanza el 20%. Esto hace suponer que existe un especie de subsidio en la venta al contado, igual a la diferencia entre el valor nominal de los bonos y el valor de los mismos en el mercado secundario. Una parte de este subsidio corre por cuenta del Estado, a saber la diferencia entre el valor nominal y el valor presente neto de los bonos. Otra parte corre por cuenta de los tenedores de bonos, a saber la diferencia entre el valor presente neto de los bonos y el valor de los mismos en el mercado secundario.

En las operaciones de crédito, CORNAP aplicó un esquema similar en todos los casos. El esquema típicamente contempla un crédito a diez años plazo, con dos años de gracia, y 6% de interés fijo. En la medida que estas condiciones son más favorables que las condiciones existentes en el mercado de capitales, aquí también existe una especie de subsidio equivalente a la diferencia entre las condiciones que aplica CORNAP y las condiciones de mercado. En los créditos también se acepta como medio de pago los Bonos de Indemnización, pero éstos se toman como anticipo del último pago. Es decir, si una empresa con un crédito CORNAP paga en bonos, éstos se descuentan de sus obligaciones del último año del crédito, y deja inalterados sus compromisos en el presente año. Con frecuencia las empresas han optado por cancelar la totalidad de la deuda mediante Bonos de Indemnización. Existen casos de empresas con deudas pendientes, e inclusive empresas en mora con CORNAP.

El valor del traspaso de las empresas se ve mermado por otra característica propia de la forma específica en que se plasmó el proceso de privatizaciones. Legalmente, la empresa que es propiedad del Estado y administrada por COIP, deja de existir en el momento de la venta. Los trabajadores tienen por lo tanto derecho a una indemnización, equivalente a una cantidad de veces su salario mensual (dependiendo de la antigüedad del trabajador). En la mayoría de los casos, esta indemnización no se desembolsó, pero se tomó como parte del pago que debían efectuar los trabajadores por concepto de la adquisición de (partes de) la empresa. En algunos casos, esta indemnización alcanzó el 25% del monto de la adquisición. En el proceso de creación de empresas convencionales, donde los trabajadores no iban a adquirir nada, esta indemnización posiblemente fue parte de las negociaciones caso por caso. En la mayoría de los casos se evitó el desembolso de las indemnizaciones.

La conclusión es que, a grosso modo, las operaciones de desincorporación que involucraron ventas al contado y ventas a crédito, movilizaron recursos por equivalentes a lo sumo a un 20% del valor nominal del cuadro 1. Estos recursos significaron principalmente la reducción de la deuda pública interna por concepto de los Bonos de Indemnización. Si se pudiera comparar el valor de estos ingresos con el costo de la operación de la COIP, que contempla el costo de su aparato administrativo y la contratación de empresas de consultoría para la evaluación de las empresas, posiblemente el resultado total no sería positivo.

En cuanto al impacto de las diferentes formas del proceso en la equidad, cabe señalar en primera instancia la transparencia y el grado de participación en el proceso. En los casos correspondientes a una venta al público, CORNAP normalmente llama a una licitación, y entrega los bases de venta a las personas y empresas interesadas. En un acto abierto a todos los postulantes, CORNAP abre las ofertas e inicia un período de escrutinio de los mismos. Se adjudica la venta al mejor postor, en términos del valor presente neto de la oferta. El esquema es transparente y permite una amplia participación. Sin embargo, el esquema se aplicó en relativamente pocos casos, debido a que en la mayoría los traspasos se dieron a antiguos dueños o a Sociedades Anónimas propiedad de los trabajadores de la empresa. Son menos de una docena de casos en que se ha procedido a una licitación abierta. En todos los demás casos, los compromisos con anteriores dueños y con los trabajadores impidieron la licitación abierta. En los casos en que no se dio una licitación abierta, se realizó un proceso de negociación caso por caso. Como base para la negociación caso por caso, CORNAP realizó una evaluación del valor de la empresa, contratando empresas de consultoría independientes. El proceso de negociación con frecuencia requirió un tiempo prolongado. La transparencia en el manejo de estas negociaciones caso por caso es poca, ya que no existe información oficial al respecto.

En cuanto a la distribución de los beneficios y costos del proceso, solamente se cuenta con los siguientes criterios de juicio. Son cuatro los actores principales que se deben distinguir: el estado, los empresarios privados, los trabajadores y los tenedores de Bonos de Indemnización. En el caso de las devoluciones, obviamente los beneficiarios fueron los antiguos dueños, siempre y cuando el valor de los ingresos futuros de las empresas devueltas superara al costo de las inversiones necesarias para modernizar las empresas en un grado tal que dicha inversión resultara atractiva en comparación con otras formas de inversión. En la mayoría de las empresas esto parece haber sido el caso, salvo en un par de empresas que han cerrado después de las devoluciones. Otros beneficiarios pueden ser los trabajadores en la medida en que esta forma de traspaso les asegure mayor estabilidad de su empleo. El actor afectado debería ser en la mayoría de los casos el Estado, siempre y cuando hubiera existido la posibilidad de modernizar las empresas por cuenta del Estado y lograr una gestión pública de las mismas en forma rentable. En las circunstancias específicas, esto último no parece haber sido factible, en cuyo caso el Estado se ahorró las pérdidas involucradas en seguir administrando empresas con importantes pasivos sin efectuar la modernización necesaria. En todo caso, si el actor afectado en estos casos hubiera sido el Estado, este costo supuestamente fue necesario para lograr la transición política. Si asumimos que el Estado no estaba en condiciones de modernizar las empresas y administrarlas de manera rentable, la forma de devolución debe considerarse como una forma en que sólo hubo beneficiarios.

En el caso de las licitaciones abiertas, así como en los casos en que COIP logró negociar una compensación monetaria por las inversiones efectuadas por la administración anterior, el tipo de razonamiento se modifica por las características del proceso. Aquí, el principal beneficiario resulta ser claramente el inversionista-empresario que aprovechó un importante subsidio implícito en el uso de los Bonos de Indemnización. Los trabajadores también parecen haber sido beneficiarios en la medida que dicho traspaso les aseguró un empleo más estable. En estos casos no parece haberse producido despidos masivos. Un

grupo de afectados pudiera ser el de los tenedores de bonos, que recibieron bastante menos que el valor presente neto de los bonos. Esta diferencia refleja posiblemente la desconfianza o el riesgo de que el Estado no cumpliría con estos compromisos en quince años plazo. Si esto no fuera así, se debe asumir unas preferencias intertemporales por parte de los tenedores de bonos fuertemente sesgadas hacia el corto plazo. Otro agente afectado sería nuevamente el Estado, con las consideraciones arriba indicadas. El hecho de que el Estado reciba bonos en vez de recursos líquidos únicamente no debe tomarse como elemento perjudicial si se considera que el Estado asumió la deuda interna como el costo que implica la transición política y la pacificación del país.

En el caso de las empresas cogestionadas, el razonamiento es similar al del caso anterior, con las siguientes especificidades. Se trata aquí de algunas empresas grandes, que gozaban de una posición sólida en las estrategias del Gobierno Sandinista. Estas empresas con frecuencia habían absorbido en la época Sandinista el compromiso político de generar empleos, y por lo tanto presentaban situaciones de sobre-empleo al interior de las empresas. Se han realizado programas de restructuración de las empresas, con alguna pérdida de empleos. En este caso, una parte del sector laboral se vio afectada, en beneficio de otra parte del sector laboral que vio fortalecida la seguridad de su empleo. Los trabajadores que adquirieron, a través de Sociedades Anónimas, parte de la propiedad de las empresas, pueden considerarse beneficiarios del proceso, siempre y cuando el valor de las acciones sea superior al precio que pagaron por las mismas. En los casos investigados el valor de las acciones en manos de trabajadores es muy superior al precio pagado por ellos. La distribución de la propiedad de las empresas entre trabajadores es por supuesto un elemento favorable a la hora de analizar el impacto en la equidad de esta forma de traspaso.

Un elemento particular en cuanto a la forma específica que tomó el proceso de privatización en la industria manufacturera de Nicaragua se refiere a la forma de organización de los trabajadores para recibir la propiedad -total o parcial- de las empresas. De hecho, esto no surgió como una directriz desde la CORNAP, sino es el resultado un tanto espontáneo de las preferencias de los trabajadores y la velocidad con que se quería lograr el traspaso. Hay indicios de que en un principio la posición de la cúpula sindical era la de lograr un especie de holding de empresas propiedad de los trabajadores. La fórmula que finalmente fue adoptada es distinta en el sentido de que otorga mayor autonomía a los trabajadores en cada empresa para manejar sus propiedades. Esta fórmula surgió en algunas empresas que fueron rápidamente privatizadas, lo que sirvió de modelo para la formación posterior de un gran número de Sociedades Anónimas de Trabajadores.

En el caso de las empresas propiedad de los trabajadores, el principal beneficiario debiera ser el grupo de trabajadores, que aprovecharon el mismo subsidio inherente al pago en Bonos de Indemnización. Su condición de beneficiario sin embargo sólo puede materializarse en la medida que las empresas logren operar en condiciones de rentabilidad tal que la inversión realizada por los trabajadores sea inferior a los ingresos netos esperados de las empresas. En la actualidad, esta condición no parece cumplirse dado que las empresas se encuentran endeudadas, no tienen acceso a financiamiento para la modernización y no se han logrado formas adecuadas de administración de estas empresas. En las condiciones actuales, los trabajadores más bien se encuentran entre los afectados por esta

forma particular de privatización. Asimismo, el Estado y los tenedores de bonos se deben contar entre los afectados por esta forma de privatización. La situación tal como está, genera solamente afectados y no beneficia a ningún grupo en particular.

El análisis macrosectorial del impacto de las diferentes formas de privatización en la eficiencia y la equidad debería tomar en cuenta una serie de indicadores que no se encuentran disponibles en la actualidad. Por ejemplo, se debería contar con información sobre las inversiones realizadas en los diferentes tipos de empresas así como en empresas no privatizadas, para contestar la pregunta si las diferentes formas de privatización han incidido de forma diferente en la movilización de recursos de inversión y el crecimiento de los diferentes tipos de empresa. No se dispone de esta información, pero la impresión general es que las empresas vendidas total o parcialmente a empresarios privados, incluyendo empresas cogestionadas, han efectuado inversiones importantes para la modernización de las mismas. En el grupo de empresas devueltas a antiguos dueños, sin compensación monetaria, se estaría dando una situación mixta. En ocasiones, el antiguo dueño realizó inversiones cuantiosas y efectivamente logró reanimar su empresa. En otros (pocos) casos, el empresario que recibió la empresa no hizo las inversiones necesarias, mantiene su empresa en un nivel de actividad subóptimo, o inclusive cerró la empresa. Las empresas propiedad de trabajadores, sin excepción, no han podido movilizar los recursos para la modernización de la empresa.

La única información que existe sobre la evolución de las inversiones es la que publica el Banco Central de Nicaragua. En dicha información<sup>2</sup> se aprecia que el crédito del sistema financiero al sector industrial aumentó de 714 millones de córdobas en 1991 (30.4% del total de crédito otorgado) a 1,160 millones de córdobas en 1994 (30.2% del crédito total).<sup>3</sup> Esta información conduce a la observación de que el financiamiento al sector manufacturero no ha sido sustancialmente diferente al financiamiento al total de la economía. Este financiamiento seguramente no se orientó principalmente a la inversión, puesto que la información de la inversión fija privada expresada en córdobas constantes<sup>4</sup> revela que este guarismo ha tenido un retroceso continuo en los primeros cinco años de la década de los noventa. Sin embargo, la información sobre las importaciones de bienes de capital para la industria manufacturera<sup>5</sup> revela un crecimiento de 75% del valor en dólares corrientes de dichas importaciones entre 1990 y 1994, lo que contrasta favorablemente con la importación de bienes de capital para los sectores agricultura y transporte. Al combinar estos elementos de información, la conclusión debe ser que hay indicios de cierto dinamismo relativo en cuanto a las inversiones en el sector manufacturero, mismas que deben haber sido financiadas con fuentes diferentes al sistema financiero nacional.

Es evidente que esta información no alcanza para formarse una idea sobre la eficiencia de la privatización en el sector manufacturero, puesto que no se puede saber qué es lo que podría haber ocurrido con las inversiones si se hubiera aplicado otras formas de privatización.

Otro aspecto de la forma de privatización y su impacto en la eficiencia macrosectorial, debe tomar en cuenta la estructura de los mercados que surgió tras la privatización. En este particular, tampoco existe mucha información. Además, el tema es difícil de

interpretar ya que la comparación con la economía estatal necesariamente conduce a la conclusión que tras la privatización las estructuras de mercado son más competitivas. Un análisis de la estructura de mercado actual sin embargo revelaría sin duda una situación monopólica u oligopólica en la mayoría de los sectores puesto que el tamaño de la economía Nicaragüense y las exigencias de escala en el sector manufacturero determinan que no puede haber más que un par de empresas en cada sector. Un ejemplo de esto es el mercado de refrescos, dominado por dos embotelladoras grandes. En la época Sandinista, el mercado se distribuyó equitativamente entre las dos empresas. En la actualidad las dos empresas efectivamente compiten, más sin embargo siguen siendo las dos empresas que dominan el mercado.

El tema de la evolución de precios a consecuencia de las formas de privatización es aún más difícil de evaluar. El significado de precios en una economía estatal es diferente al significado en una economía de mercado y además Nicaragua padeció épocas de hiperinflación, lo que dificulta la obtención de información sobre la evolución de los precios. Sin embargo, el peligro de un comportamiento monopolístico de las empresas en el sentido de cobrar mayores precios a los vigentes en una situación de competencia perfecta, no es tan elevado, dado el nivel deprimido de la demanda efectiva. Desgraciadamente, en Nicaragua la mayoría de los consumidores deben tomar diariamente la decisión sobre consumir o no consumir. Esta restricción de la demanda establece un límite a las empresas en cuanto a sus posibilidades de incrementar los precios. En todo caso, el índice de precios al consumidor<sup>6</sup> revela que las alzas de precios de los productos manufacturados han sido inferiores al alza promedio de precios en la economía.

La conclusión tentativa debe ser que el proceso de privatización en la industria manufacturera de Nicaragua no ha sido ni muy eficiente ni muy equitativo, en términos macroeconómicos y en términos macrosectoriales, si se quieren adoptar criterios objetivos. Dadas las circunstancias, sin embargo, no es fácil indicar cómo el proceso podría haberse hecho de manera más eficiente y más equitativa. Las restricciones al proceso fueron severas y fuera de control de la institución a cargo de las privatizaciones. Los compromisos políticos, tanto con los antiguos dueños como para con los trabajadores restringieron mucho las posibilidades. La existencia de los Bonos de Indemnización limitó mucho las posibilidades de recaudación efectiva. El Estado no estaba en condiciones de lograr un proceso de modernización antes de la privatización de las empresas, por falta de capital y por falta de capacidad administrativa. La economía nicaragüense no ofrece las condiciones para atraer inversionistas o capital extranjero. Los trabajadores, aún con la disposición de adquirir empresas, no han podido movilizar recursos financieros ni han sabido administrar adecuadamente las empresas. En conclusión, los costos que puede haber tenido el proceso en términos de falta de eficiencia y falta de equidad, eran los costos asociados a la transición en Nicaragua: de la guerra a la paz y de la economía estatal a la economía de mercado.

## **II. LA DIMENSION MICROECONOMICA**

### **1. Descripción global de las empresas visitadas**

Durante la misión que dio origen al presente informe se lograron entrevistas a cinco empresas privatizadas y una empresa en proceso de privatización. Lo primero que cabe destacar de estas empresas es su forma de privatización: de las seis visitadas, una empresa fue privatizada mediante devolución a sus antiguos dueños, dos fueron privatizadas mediante operaciones más o menos complejas, involucrando devolución a los antiguos dueños, venta a particulares de partes de las acciones y venta de paquetes accionarios a los trabajadores. Dos empresas fueron vendidas a los trabajadores y en una empresa el proceso no ha concluido aún. Esta última se caracteriza por una fuerte influencia de los trabajadores en la gestión, que de hecho están arrendando la empresa, aunque formalmente COIP mantiene su participación en la administración de la empresa. Los trabajadores de esta empresa manifestaron su deseo de que la ésta fuera vendida principalmente a los trabajadores. Para todos los efectos prácticos, es una empresa gerenciada por los trabajadores y como tal, la incluiremos en los cuadros que se presentan a continuación.

Las empresas son todas de tamaño mediano a grande, en términos nicaragüenses. En este momento, la empresa más grande de las seis emplea cerca de mil trabajadores, la siguiente casi 700, y las demás empresas entre 100 y 200 trabajadores.

### **2. Eficiencia y equidad en las empresas privatizadas**

A continuación presentamos de manera somera los principales indicadores que dan algunas luces sobre el impacto de diferentes formas de privatización en la eficiencia de las empresas y el impacto del proceso en la equidad distributiva en la sociedad Nicaragüense.

El crecimiento espectacular de la empresa convencional se explica por el hecho de que la empresa durante el período Sandinista mantuvo un nivel ínfimo de actividad, con un 5% de aprovechamiento de su capacidad instalada. Tras la devolución, el empresario realizó inversiones nuevas por una cantidad similar a lo que había significado su inversión original, lo que aumentó significativamente la capacidad instalada. El aumento de la productividad laboral es menos elevado, lo que se explica por el hecho de que la empresa ha podido duplicar los puestos de trabajo.

El crecimiento en las empresas cogestionadas es menos espectacular debido a que dichas empresas mantuvieron un nivel de actividad relativamente importante durante el

período Sandinista. En estas empresas también se realizaron significativas inversiones tras la privatización y el crecimiento de las empresas debe considerarse muy satisfactorio, tanto más si se toma en cuenta que son empresas que abastecen el mercado doméstico que se encuentra en términos generales bastante estancado. El aumento de la productividad laboral es mayor al incremento de la producción puesto que las empresas han realizado un proceso de reducción de personal. En general, el nivel de empleo en la época de administración Sandinista había sido superior a lo técnicamente y económicamente necesario. Se trata de empresas importantes en el medio nicaragüense, que están en condiciones de ofrecer salarios relativamente altos y buenas condiciones laborales.

**Cuadro 2**  
**Tasas de crecimiento simples 1990-1994 y salario mínimo**

	<b>Producción (%)</b>	<b>Productividad (%)</b>	<b>Empleo (%)</b>	<b>Salario mínimo (1994) C\$</b>
Empresa convencional	2 000	1 000	100	700
Empresas cogestionadas				
A	40	50	-8	1 100
B	100	120	-15	1 400
Empresas propiedad de trabajadores				
A	-20	-30	20	600
B	-40	-30	-20	750
C	-10	-10	0	650

Fuente: Cálculos propios sobre la base de información obtenida de las empresas visitadas.

En las empresas gerenciadas por los trabajadores, que son empresas que han mantenido un nivel de actividad relativamente estable durante el período Sandinista, no se ha podido realizar inversiones para modernizar la capacidad productiva. Las empresas cargan con un excesivo monto de pasivos, y no encuentran inversionistas o prestamistas que estén dispuestos a proveer el capital de largo plazo necesario para la modernización. Esto se suma a problemas de suministro de materia prima y deficiencias en la gestión de las empresas. En general, el nivel de producción se encuentra en franco retroceso. Sin embargo, las empresas han intentado evitar la reducción del número de trabajadores, por

lo que la productividad laboral muestra una evolución parecida a la evolución de la producción. Los trabajadores han sacrificado el nivel de sus salarios para poder mantener el nivel de empleo en la empresa.

En cuanto a la eficiencia productiva, entendido como el éxito comercial de las empresas privatizadas, se debe concluir que al parecer hay un desempeño diferente entre diferentes tipos de empresa. El crecimiento de la empresa convencional visitada debe ser excepcional, dado que existen también algunos ejemplos de empresas convencionales surgidas tras la devolución de los activos, que no han tenido un desempeño tan notable. De hecho, existen un par de empresas convencionales que han debido cerrar después de su privatización. El favorable desempeño de las empresas cogestionadas tampoco es necesariamente representativo del total de este tipo de empresas. Se sabe, por información en la prensa, que hay algunas empresas cogestionadas que están sumergidas en graves conflictos, en ocasiones producidas por diferencias entre los trabajadores mismos. En cuanto a las empresas propiedad de los trabajadores, existen ejemplos, no tanto entre las empresas administradas por COIP pero sí en otros sectores, como el azúcar, que indican la posibilidad de una gestión exitosa de dichas empresas. Sin embargo, informantes claves entrevistados durante la misión confirmaron la impresión general que los diferentes tipos de empresas han tenido un diferente desempeño económico, en el sentido indicado en el cuadro 2.

Una explicación alternativa del desempeño diferente entre las empresas podría derivarse del desarrollo relativo de los sectores productivos. En los hechos, algunos sectores muestran en general un desempeño sustancialmente mejor que otros. Este es el caso por ejemplo de los sectores exportadores, que han tenido un crecimiento muy superior a los sectores que abastecen al mercado doméstico. Sin embargo, en la miniencuesta se incluyó sólo una empresa fuertemente exportadora, a saber la empresa convencional. Las dos empresas propiedad de trabajadores ostentan un historial exportador, mismo que ha venido declinándose justo en el período en que las exportaciones han sido el elemento más dinámico de la economía nicaragüense.

El comportamiento de las empresas cogestionadas se refleja en los datos sectoriales de producción, puesto que se encuentran entre las principales empresas de su rubro, de tal forma que explicar el desarrollo de las empresas por el desarrollo de los sectores sería incurrir en un argumento tautológico. Del sector en que se encuentra la primera empresa cogestionada, la producción se mantuvo constante, y del sector en que se encuentra la segunda empresa cogestionada, la producción aumentó un 25% en el período 1991-1994.

En cuanto al impacto de la equidad, si se mide este concepto como la manera en que se logró la seguridad del empleo, el incremento de salarios y el mejoramiento de las condiciones laborales, se deduce que las empresas de mayor éxito, mayoritariamente concentradas entre las empresas convencionales, han podido incrementar el nivel de empleo, aunque han mantenido una política salarial estricta. Las empresas cogestionadas en proceso de crecimiento, han aplicado programas de reestructuración de las empresas, sacrificando puestos de trabajo para lograr una mayor seguridad del empleo y mejores perspectivas económicas para la empresa. Se observa que entre las seis empresas visitadas éstas son las

con mayores niveles salariales. Esto no necesariamente se explica por la característica de ser empresas cogestionadas, puesto que se trata de las empresas más grandes dentro de la muestra, que históricamente han tenido mejores condiciones salariales. Las empresas propiedad de trabajadores, por último, que se encuentran sumergidas en una batalla por la sobrevivencia parecen haber sacrificado el nivel salarial para evitar despidos forzosos. Con las actuales perspectivas de las empresas, la seguridad del empleo sin embargo parece más bien precaria.

La información a nivel nacional<sup>7</sup> indica que el sector manufacturero ostentaba el mayor salario promedio entre todas las actividades económicas en 1991. Este estatus de privilegio lo ha perdido con el auge en la actividad pesquera, y además se registró en las actividades de comercio, transporte, servicios comunales y establecimientos financieros un mayor incremento salarial que en la industria manufacturera.

Cabe agregar que un elemento importante en las condiciones de remuneración es la política de prestaciones sociales. A tal respecto también se encontró una situación diferente en cada empresa. La empresa convencional tiene un paquete de prestaciones sociales que, en comparación con las otras empresas, es más limitado.

La situación en las empresas cogestionadas es entre las más favorables. Esto no tiene necesariamente relación con su condición de empresa cogestionada, puesto que se trata de unas de las empresas más grandes del país y el paquete de prestaciones sociales había sido introducido con anterioridad a la privatización de la misma.

La situación en las empresas propiedad de los trabajadores es bastante sui generis. Las empresas en principio tienen un paquete de prestaciones sociales muy generoso, pero no pueden cumplir con la totalidad del paquete debido a las dificultades económicas de las empresas.

En conclusión, los diferentes tipos de empresa que surgieron del proceso de privatización en la industria manufacturera de Nicaragua al parecer han producido resultados diferentes en materia de eficiencia de las empresas y equidad distributiva.

### **3. Hacia una explicación de las diferencias en eficiencia y equidad**

La pregunta que surge luego es si las diferencias observadas se deben al proceso de privatización, o son ajenas a ello. Esta pregunta se traduce en la interrogante de si las empresas propiedad de los trabajadores por naturaleza tienden a tener un desempeño diferente a las empresas convencionales o si los problemas observados en estas empresas se deben a las circunstancias en que fueron privatizadas. Para responder esta inquietud se revisa la experiencia de las empresas visitadas a la luz de algunas hipótesis teóricas sobre empresas propiedad de trabajadores. La conclusión es que existen dos determinantes claves que explican las diferencias de desempeño entre las empresas. El primero es la capacidad de movilizar recursos financieros para la reestructuración de las empresas, y la segunda es la capacidad gerencial de los empresarios. Se descarta prácticamente como factor

explicativo el desarrollo relativo de los sectores en que se encuentran las empresas, puesto que la mayor diferencia se encuentra entre sectores exportadores y sectores orientados al mercado doméstico; y la evidencia de las entrevistas indica que dos de las empresas propiedad de trabajadores no supieron aprovechar la ventaja de tener experiencia exportadora. La evidencia indica cierta correlación entre las diferentes formas de empresas y la presencia positiva de los dos determinantes claves. Esto quiere decir que es más probable, pero no necesario, que las empresas de propiedad de los trabajadores tengan problemas de financiamiento y de gestión. A su vez, es más probable, pero tampoco necesario, que las empresas cogestionadas logren una mayor compatibilización entre objetivos de eficiencia y equidad que las empresas convencionales.

a) *Hipótesis teóricas sobre las diferencias de desempeño entre empresas convencionales y empresas propiedad de trabajadores*

Existe un cuerpo teórico que intenta atribuir las diferencias de desempeño a las características de las empresas. Esta literatura aborda específicamente las diferencias entre empresas convencionales (EC) y empresas propiedad de trabajadores (EPT).

b) *Producción y empleo*

i) *Hipótesis teóricas*

Normalmente el estudio de las características especiales de las EPT<sup>8</sup> parten del supuesto que, en contraste con las empresas convencionales, las EPT no maximizan ganancias, sino dividendos; es decir, valor agregado por trabajador. Si el objetivo de una empresa convencional es de maximizar ( $pQ-C-wL$ ), el objetivo de una EPT sería maximizar ( $pQ-C$ ), donde:

- p es el precio por unidad del bien producido por la empresa
- Q es el volumen de producción;
- C representa los costos financieros o de administración;
- w es el salario por trabajador, y
- L es la cantidad de trabajadores en la empresa.

Para que una EPT tenga este objetivo, la empresa debe cumplir con tres condiciones. No sólo los trabajadores deben ser propietarios (total o parcialmente) de la empresa, sino además deben haber mecanismos de participación en las utilidades y los trabajadores deben tener una participación significativa en la toma de decisiones. Como se verá más adelante, las empresas objeto de estudio en este artículo cumplen con los tres requisitos de tal forma que es procedente seguir la línea de razonamiento teórico arriba indicado.

La primera conclusión relevante es que, suponiendo que el salario promedio en la economía es inferior al dividendo que ofrece la EPT a los trabajadores, el nivel de empleo que genera la EPT será inferior a la que genera una EC con idéntica función de producción<sup>9</sup>.

La segunda conclusión es que las EPT muestran una curva de oferta con inclinación negativa; es decir, ante un aumento de precios disminuye la cantidad ofrecida. Esto hará aumentar el dividendo por trabajador. Una EC en iguales circunstancias no alterará el nivel de salarios e incrementará el volumen de producción, contratando más mano de obra, lo que incrementará las ganancias manteniendo inalterado el nivel de salarios por trabajador.

Conviene recordar que estudios empíricos no han logrado corroborar dicho comportamiento. Por un lado, existe el problema de conducir investigaciones comparativas con una EPT y una EC con idéntica función de producción, y, por otro, la situación en las EPT no es homogénea.

#### ii) Producción y empleo: observaciones microeconómicas

Se observa de los estudios de caso un comportamiento heterogéneo en cuanto a producción y empleo. En todos los casos relevantes hubo una reducción de la producción en la época Sandinista, más sin embargo, un importante aumento en el empleo. Después de las privatizaciones, la producción aumentó espectacularmente en el caso de la empresa convencional y de manera importante en las empresas cogestionadas. En las empresas propiedad de los trabajadores la producción no ha podido levantarse. El empleo se duplicó en la empresa convencional, disminuyó en las empresas cogestionadas, y se mantiene estancado en las empresas propiedad de trabajadores.

El comportamiento de la productividad laboral demuestra lógicamente un aumento importante en el caso de la empresa convencional, un aumento significativo en las empresas cogestionadas y un estancamiento en las empresas propiedad de los trabajadores. La situación de las empresas propiedad de los trabajadores no se presta exactamente para una evaluación de las hipótesis arriba indicadas puesto que las empresas no están funcionando de manera viable; no existen condiciones de generar ganancias ni dividendos. De todas maneras, el comportamiento parece lógico a la luz de la teoría, puesto que la empresa convencional logra un excelente crecimiento pero mantiene salarios bajos; las empresas cogestionadas logran, en el marco de una sana gestión empresarial, ofrecer condiciones salariales buenas; y las empresas propiedad de los trabajadores preservan el empleo en el corto plazo a costa de un saneamiento de la empresa y por consiguiente, de las perspectivas de mediano y largo plazo.

#### c) *Incentivos y productividad*

##### i) Hipótesis teóricas

Los estudios teóricos y empíricos sobre la diferencia entre EPT y EC en torno al tema de los incentivos y la productividad no necesariamente emplean los supuestos arriba indicados. La atención en este tipo de estudios se concentra en el impacto de mecanismos de reparto de utilidades en la motivación y la productividad de los trabajadores. Algunos autores argumentan que la participación en la toma de decisiones, el reparto de utilidades y la ausencia de relaciones jerárquicas transforman las relaciones laborales antagónicas de

empresas convencionales en relaciones más propensas a estimular el esfuerzo, la capacidad de resolver problemas y la innovación en las EPT.

Por otro lado, también se ha argumentado que la toma de decisiones en EPT muestra características más democráticas, lo que tiene su costo en términos de la eficiencia y rapidez de la toma de decisiones y por ende incide negativamente en la productividad del trabajo en las EPT.

Existe un número de estudios en que se encuentra una relación estadísticamente válida y positiva entre mecanismos de reparto de utilidades y la productividad de la mano de obra. Sin embargo, suele ser difícil indicar con precisión qué tipo de factores pueden explicar el diferencial de productividad observada entre EC y EPT.

La segunda de las hipótesis se refiere a la posibilidad de que las empresas gerenciadas por los trabajadores logren incrementar la productividad laboral con el uso de incentivos. A continuación analizamos los esquemas de incentivos a la productividad laboral en las empresas entrevistadas.

ii) Incentivos y productividad: observaciones microeconómicas

La política salarial y de prestaciones sociales en las empresas muestra algunas características diferenciales.

La empresa convencional entrega 700 córdobas al mes a trabajadores nuevos y la media es 1000 córdobas al mes por trabajador. La empresa utiliza un esquema de incentivos a la productividad que contempla un pago adicional por equipo producido por encima de una meta. Entre las prestaciones se encontraba el proveer una comida diaria a los trabajadores, práctica que está siendo modificada. La empresa está proponiendo el traslado de esta prestación al salario, propuesta que encuentra resistencia entre algunos trabajadores.

Las empresas cogestionadas utilizan una práctica más agresiva para suplementar el salario con prestaciones importantes, entre la entrega de una canasta básica, medicinas e incentivos a la productividad. El salario mínimo es superior a la media, y el paquete de prestaciones sociales se estima que tiene un valor de 70% del salario mínimo en la empresa. En una empresa, el paquete que fue introducido en el año 1988 contempla un plan de jubilación, un seguro de vida, un club recreativo, comida, canasta básica, etc. La privatización afectó de manera cualitativa al paquete de prestaciones sociales. El comisariado se está privatizando, lo que llevó a un despido de personal.

Las empresas gerenciadas por los trabajadores tienen una política salarial y de prestaciones más improvisada. En general, los salarios son más bajos que en otras empresas, pero el paquete de prestaciones parece ser más amplio. Una empresa pagaba todos los gastos médicos de los trabajadores y de sus familiares, prestación que en ocasiones resultaba muy onerosa. Se contempló la contratación de un seguro médico para los trabajadores, pero éstas se opusieron alegando que las facilidades médicas de un hospital

cercano no son de la misma calidad que la visita semanal de un médico a la empresa. Además de esta prestación, la empresa facilita el transporte, la alimentación en la empresa y en el hogar, uniforme, calzado y préstamos personales. Sobre todo esta última facilidad se presta para manejos arbitrarios.

En otra EPT, la política salarial es de un mínimo de 750 córdobas y el promedio es de 1 900 córdobas mensuales. Además del salario, la empresa otorga la comida, una canasta básica, servicios médicos (anteojos, medicina en general, accidentes de trabajo), transporte, uniformes, paquete escolar, bar, comisariado con granos básicos, aceites y comestibles y préstamos personales. Otras prestaciones están contempladas en el convenio de trabajo, como son servicios médicos a familiares, pero no son otorgadas debido a la difícil situación de la empresa. Se introdujo un interesante estímulo a la productividad, que opera por grupos de trabajo. La empresa paga a cada trabajador de un grupo que logra ciertas metas, 100 córdobas a la quincena ( 10-15% del salario nominal). Las metas tienen que ver con la producción, la productividad, el ahorro de insumos y materia prima, pero sobre todo también con la disciplina en el sentido de no poder faltar especialmente los lunes y viernes. De esta forma, existe cierto control social al interior del grupo de trabajo, para evitar que los trabajadores abusen del consumo de alcohol los fines de semana.

Entre las prestaciones también se encuentra la posibilidad de pedir préstamos personales a la empresa. En la actualidad, los préstamos tienen un máximo de 3,000 córdobas, pero su monto en cada caso también depende del salario, pagable en doce cuotas sin intereses. Estos préstamos son para construcción y para intervenciones médicas del trabajador o de su familia.

En conclusión, se puede afirmar que la búsqueda de incentivos que tienen como objetivo estimular la productividad es más creativa en las empresas gerenciadas por los trabajadores. El resultado esperado de un incremento de productividad no parece haberse logrado debido a que esta política por lo general no se enmarca en una gestión empresarial sana. Sólo en las empresas cogestionadas parece posible la compatibilización entre criterios convencionales de gestión empresarial y criterios de ampliación de beneficios a trabajadores individuales.

d) *Inversión y financiamiento*

i) *Hipótesis teóricas*

Un tercer grupo de características de comportamiento se refiere a la problemática de inversión de largo plazo y el financiamiento en general de las EPT. En esta temática hay dos elementos distintos: la propensión al ahorro e inversión al interior de las EPT y la capacidad de atraer financiamiento externo de estas empresas.

El problema con la propensión a la inversión al interior de las EPT surge cuando los trabajadores no disponen de mecanismos para apropiarse de su aporte individual a la capitalización de la empresa en el momento de su separación de la misma. Este mecanismo podría ser la transferibilidad de los títulos de propiedad, mediante lo cual los trabajadores

podrían captar su parte del incremento del valor de la empresa. Al no existir este tipo de mecanismos, habrá una tendencia a la subinversión, y un mal aprovechamiento de las economías de escala. Los trabajadores suelen preferir, en vez de ahorrar e invertir en la capitalización de la empresa, incrementar los dividendos de corto plazo en la forma de salarios, prestaciones y el reparto de utilidades.

El problema con la atracción de capital externo a la empresa radica en la dificultad de garantizar el servicio de la deuda. En empresas convencionales, los agentes de financiación externa pueden adquirir acciones y de esta manera reducir el riesgo de incumplimiento por parte de la empresa. En EPT, esta fórmula está llena de dificultades organizativas. En el fondo, los trabajadores socios deben estar dispuestos a comprometer su capital personal para atraer capital externo. Deben tomar, por lo tanto, riesgos mayores que los trabajadores en empresas convencionales. Pero independientemente de cuál sea la explicación lógica del fenómeno, los estudios empíricos suelen corroborar una dificultad extraordinaria para las EPT de atraer financiación externa, lo cual llega a profundizar la problemática de inversión señalada arriba.

La hipótesis central es que las empresas convencionales logran un mayor acceso a financiamiento externo que las empresas gerenciadas por los trabajadores y que las decisiones de inversión en las empresas propiedad de trabajadores adolecen de un horizonte temporal de preferencias más cortoplacista que en las empresas convencionales.

#### ii) Inversión y financiamiento: observaciones microeconómicas

La evidencia pareciera confirmar esta hipótesis, puesto que la empresa convencional en esta muestra logró obtener financiamiento externo, inicialmente a un año plazo y posteriormente hasta de dos años plazo, lo que para las condiciones de la economía nicaragüense parece ser bastante favorable. Esto sin perjuicio del hecho que el financiamiento y su costo sigue siendo uno de los principales problemas de la empresa convencional. Las empresas cogestionadas, tal vez por su tamaño relativamente grande, no parecen haberse encontrado con problemas importantes de financiamiento. En contraste, el financiamiento externo es el factor clave que limita las posibilidades de modernización en las empresas gerenciadas por los trabajadores. Existe interés por parte de inversionistas externos de apoyar a las empresas, más sin embargo, los trabajadores no están dispuestos a sacrificar su posición como socio mayoritario en las empresas.

Uno de los ejemplos más claros de la incidencia de la forma empresarial en el tipo de inversiones que planea la empresa, se encontró en la empresa en proceso de privatización. Los trabajadores, al percatarse de las escasas perspectivas de sobrevivencia de la empresa, han decidido invertir en la adquisición de tierras y ganado, para en caso de disolverse la empresa, poder regresar a la actividad original de los trabajadores: la actividad agropecuaria.

e) *Comentarios finales sobre hipótesis teóricas y observaciones microeconómicas*

En conclusión, existen algunas hipótesis interesantes acerca del comportamiento de las EPT. La hipótesis más firme a favor de las EPT es que muestran esquemas de incentivos que pueden estimular la productividad y la eficiencia de la empresa, relaciones laborales menos antagónicas que en empresas convencionales, y una cultura empresarial más favorable a la situación social de los trabajadores.

En la parte negativa destacan las interrogantes acerca de la capacidad de generación de empleo de este tipo de empresas y la capacidad de acumulación debido a la tendencia de subinversión de las mismas. Surge así la inquietud sobre la eficiencia y efectividad de esta particular forma del traspaso de propiedad pública a propiedad privada, tanto desde la óptica del gobierno, que se refiere a los aportes de estas empresas a la transición económica y política, como desde la perspectiva de los intereses de los trabajadores, en el sentido de la capacidad de resguardar efectivamente los logros sociales del Gobierno Sandinista.

La evidencia de las seis empresas visitadas no permite directamente aceptar o descartar las hipótesis, puesto que las empresas propiedad de trabajadores no están funcionando en condiciones normales de rentabilidad y viabilidad económica. Se observa, sin embargo, una diferencia en objetivos estratégicos de las empresas: en la empresa convencional la primera prioridad es el crecimiento, quedando rezagado el objetivo del incremento salarial. Las empresas cogestionadas logran combinar los objetivos de una gestión empresarial sana con el otorgamiento de elevados salarios y prestaciones sociales generosas. Las empresas propiedad de los trabajadores no están en condiciones de incrementar la viabilidad económica de la empresa y evitan los despidos sacrificando salarios y prestaciones. Esto se debe probablemente en parte a la condición específica de ser empresa propiedad de trabajadores, y en parte a la forma en que fueron privatizadas, es decir, con importantes pasivos y sin apoyo externo para el aprendizaje gerencial.

### III. CONCLUSIONES

En el plano macrosectorial, el proceso de privatizaciones ha logrado en tiempo breve trasladar la mayor parte de las empresas públicas a la iniciativa privada. En este proceso no se ha podido generar una importante suma de recursos para el fisco, debido a que la mayor parte de las empresas fueron simplemente devueltas a sus dueños originales. En los casos donde hubo ventas de activos, la práctica de aceptar bonos de indemnización como pago en efectivo ha significado que el resultado en términos monetarios fue principalmente el de la absorción de una parte de la deuda pública interna, en condiciones no muy favorables debido al bajo valor de los bonos en el mercado secundario. Lo que puede haber sobrado en términos líquidos seguramente no alcanzó para financiar los gastos de operación de la COIP. En términos generales, entonces, la operación de la privatización no dejó recursos líquidos al Estado y solamente contribuyó a la absorción de una deuda interna. Los empresarios han sido el grupo más indiscriminadamente beneficiado por este proceso, y el Estado el actor más afectado. El costo que asumió el Estado en este proceso debe considerarse como el costo inherente al proceso de transición política y económica. Otro actor que asumió una parte de los costos del proceso es el de los tenedores de bonos de indemnización, pero este costo lo asumieron de forma voluntaria al ofrecer sus bonos en el mercado secundario, posiblemente por considerar poco probable que el Estado cumpliera con sus compromisos o por tener unas preferencias muy sesgadas hacia la obtención de recursos líquidos en el corto plazo. La distribución de los costos y beneficios afectó al grupo de los trabajadores de forma desigual. Los trabajadores despedidos a raíz de procesos de restructuración de las empresas pueden considerarse afectados; así como el grupo de trabajadores que asumieron la conducción de empresas en condiciones prácticamente imposibles, por la presencia de pasivos, la ausencia de financiamiento de largo plazo y la deficiencia en la capacidad administrativa. Otros grupos de trabajadores se vieron favorecidos por la mayor estabilidad del empleo en las empresas que lograron modernizarse y afianzar sus perspectivas de crecimiento.

La transparencia y equidad del proceso se alcanzó dentro de los márgenes estrechos impuestos por las condiciones políticas en el país: la mayoría de los casos de traspaso tenía su beneficiario previamente identificado, sea en la figura del dueño original, sea en la figura de los trabajadores que habían logrado el reconocimiento de ser beneficiarios legítimos del traslado. En los pocos casos donde hubo una venta abierta al público a simple vista el procedimiento adoptado por CORNAP aseguró la transparencia, eficiencia y equidad de la venta.

Este informe se ha concentrado en el impacto del proceso de privatización en los parámetros de eficiencia y equidad entendido como la eficiencia de las empresas posterior a la privatización y el impacto en la equidad resultante de la evolución del empleo y los salarios en las empresas privatizadas.

En base a las visitas a la minimuestra de empresas privatizadas, se debe concluir que el desempeño de las diferentes empresas creadas (empresas convencionales, cogestionadas y propiedad de trabajadores) es efectivamente diferente. Las empresas convencionales han logrado un mayor crecimiento, y por ende un mayor crecimiento del empleo, pero con la característica de mantener una política salarial más estricta que otras empresas; las empresas cogestionadas han logrado una modernización y saneamiento aplicando una política salarial más generosa pero sacrificando el número de puestos; y las empresas gerenciadas por los trabajadores han tenido problemas con la modernización y el saneamiento de las mismas y sacrifican salarios para mantener el nivel del empleo.

Este resultado sin embargo no se puede interpretar sino como resultado de las condicionantes del entorno político y económico en el cual se realizó el proceso de privatización.

El elemento crucial que explica los resultados diferentes radica en la capacidad de cada empresa de movilizar los recursos de inversión necesarios para la modernización de las plantas y la capacidad gerencial en cada empresa para ejecutar una estrategia moderna. En este sentido, las empresas propiedad de los trabajadores han experimentado los mayores problemas. Son empresas que cargan con pasivos excesivos y no están en condiciones de atraer recursos externos a la empresa. A su vez, la capacidad gerencial es menor a la necesaria.

La creación de empresas cogestionadas es tal vez la característica más interesante del proceso de privatización en la industria manufacturera de Nicaragua. En la medida en que se ha podido separar adecuadamente la gestión empresarial de la vigilancia de los intereses de los trabajadores, se ha logrado una combinación que efectivamente posibilita el éxito económico de las empresas y el resguardo de los intereses de los trabajadores.

En conclusión, si bien la creación de las empresas propiedad de los trabajadores fue impuesta por motivos políticos y la presión de los trabajadores mismos, dicha forma de privatización parece estar orientada al fracaso en ausencia de un programa de capacitación gerencial y en ausencia de un programa de saneamiento financiero de las mismas. Esta tal vez es la crítica más significativa al proceso de privatizaciones tal como se adoptó en el caso de la industria manufacturera de Nicaragua.

## Notas

<sup>1</sup> Véase Guevara, R., "El sistema de bonos en Nicaragua", CIES-UNAN y ASDI, Managua Noviembre 1994.

<sup>2</sup> Banco Central de Nicaragua, Indicadores Económicos, abril 1995. Gerencia de Estudios Económicos, vol.1, N° 4, mayo 1995.

<sup>3</sup> Cuadro A-5, op.cit.

<sup>4</sup> Cuadro B-2, op. cit.

<sup>5</sup> Cuadro A-15, op. cit.

<sup>6</sup> Banco Central, cuadro c-2.

<sup>7</sup> Banco Central, cuadro c-10.

<sup>8</sup> Véase Bonin, J., D. Jones y L. Putterman, "Theoretical and Empirical Studies of Producer Cooperatives: Will the twain ever meet?", Journal of Economic Literature, Vol. XXXI (September 1993), pp 1290-1320. El trabajo seminal en este tipo de literatura es de B. Ward, "The firm in Illyria: Market Syndicalism", American Economic Review, 1958, vol.48, N° 4, pp. 566-89.

<sup>9</sup> Para las demostraciones algebraicas de estas conclusiones, véase Bonin et.al., op. cit.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Banco Central de Nicaragua (1994), Indicadores Económicos, abril 1995. Gerencia de Estudios Económicos, vol. 1, N° 4, mayo.
- Bonin, J., D. Jones y L. Putterman (1993), "Theoretical and Empirical Studies of Producer Cooperatives: Will the twain ever meet?", Journal of Economic Literature, Vol. XXXI (September).
- Guevara, R. (1994), "El sistema de bonos en Nicaragua", CIES-UNAN y ASDI, Managua, noviembre.
- Ward, B. (1958), "The firm in Illyria: Market Syndicalism", American Economic Review, vol. 48, N° 4.

## SERIE REFORMAS DE POLITICA PUBLICA\*

Título

N°

- 1 Economía y economía política de la reforma comercial colombiana. Autor: José Antonio Ocampo. Abril de 1993, (LC/L.726).
- 2 Inestabilidad macroeconómica y flujos de comercio en Argentina, 1978-1991. Autor: Adolfo Canitrot. Abril de 1993, (LC/L.732).
- 3 A political economy analysis of import tariff policy in Brazil: 1980-1988. Author: Renato Baumann. May 1993, (LC/L.733).
- 4 La reforma del régimen comercial en México durante los años ochenta: sus efectos económicos y dimensiones políticas. Autor: Jaime Ros. Abril de 1993, (LC/L.743).
- 5 Economía política de la apertura comercial chilena. Autor: Patricio Meller. Abril de 1993, (LC/L.744).
- 6 The political economy of trade and industrial policy reform in Brazil in the 1990s. Authors: Winston Fritsch and Gustavo H.B. Franco. June 1993, (LC/L.762).
- 7 Reformas tributarias en Argentina. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Junio de 1993, (LC/L.763).
- 8 Reformas tributarias en Bolivia. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Junio de 1993, (LC/L.764).
- 9 Reformas tributarias en Chile. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Junio de 1993, (LC/L.765).
- 10 Reformas tributarias en Colombia. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Agosto de 1993, (LC/L.769).
- 11 Reformas tributarias en Costa Rica. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Agosto de 1993, (LC/L.770).
- 12 Reformas tributarias en México. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Cetrángolo y Guillermo Barris. Agosto de 1993, (LC/L.771).

---

\* Para obtener ejemplares de los documentos de esta Serie, se puede escribir directamente a la División de Documentos y Publicaciones de la CEPAL, Casilla 179-D, Santiago.

- 13 Reformas tributárias na América Latina durante os anos 80: o caso do Brasil. Autores: Sulamis Dain y Patricia Fesch Menandro. Agosto de 1993, (LC/L.772).
- 14 Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes. Autora: Sônia Miriam Draibe. Septiembre de 1993, (LC/L.774).
- 15 Bolívia: desafios e possibilidades em termos de política social. Autoras: Ana Luiza D'Avila Viana y Marta T.S. Arretche. Septiembre de 1993, (LC/L.775).
- 16 Brasil: a reforma do sistema de saúde. Autoras: Ana Luiza D'Avila Viana y María Helena G. de Castro. Noviembre de 1993, (LC/L.783).
- 17 La política social en Costa Rica: panorama de sus reformas recientes. Autora: Ana Sojo. Noviembre de 1993, (LC/L.784).
- 18 Reformas recientes en el sector salud de Costa Rica. Autores: Ludwig Güendel G. y Juan Diego Trejos S. Enero de 1994, (LC/L.813).
- 19 La política social en Chile: panorama de sus reformas. Autores: Dagmar Raczynski y Rossella Cominetti. Enero de 1994, (LC/L.814).
- 20 Gasto social y ajuste fiscal en América Latina. Autora: Rossella Cominetti. Abril de 1994, (LC/L.819).
- 21 Las privatizaciones en la Argentina: impactos micro y macroeconómicos. Autores: Pablo Gerchunoff y Guillermo Cánovas. Abril de 1994, (LC/L.820).
- 22 Las privatizaciones de las telecomunicaciones en Argentina. Autores: G. Coloma, P. Gerchunoff y M.R. Schiappacasse. Abril de 1994, (LC/L.821).
- 23 La privatización de Aerolíneas Argentinas. Autores: G. Coloma, P. Gerchunoff y M. Olmos. Abril de 1994, (LC/L.822).
- 24 Privatización y desregulación del sector petrolero en Argentina. Autor: Pablo Gerchunoff. Mayo de 1994, (LC/L.845).
- 25 Privatización, apertura y concentración: el caso del sector siderúrgico argentino. Autores: Pablo Gerchunoff, Carlos Bozzalla y Juan Sanguinetti. Julio de 1994, (LC/L.847).
- 26 La crisis de la empresa pública, las privatizaciones y la equidad social. Autores: Robert Devlin y Rossella Cominetti. Abril de 1994, (LC/L.832).
- 27 Reseña de las reformas de políticas sociales en Colombia. Autor: Hernán Jaramillo. Julio de 1994, (LC/L.848).

- 28 La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina: importancia y evaluación de las alternativas de privatización. Autor: Carmelo Mesa-Lago. Julio de 1994, (LC/L.849).
- 29 The divestiture of Telmex. Author: Inder Ruprah. November 1994, (LC/L.871).
- 30 La macroeconomía de América Latina: de la crisis de la deuda a las reformas estructurales. Autores: Mario Damill y José María Fanelli. Diciembre de 1994, (LC/L.874).
- 31 Divestiture and deregulation of public enterprises: the Mexican case. Author: Inder Ruprah. December 1994, (LC/L.875).
- 32 Privatization in Latin America: from myth to reality. Author: Graciana del Castillo. January 1995, (LC/L.880).
- 33 The privatization of Mexicana (CMA). Author: Inder Ruprah. March 1995, (LC/L.883).
- 34 Las dimensiones políticas de la reforma económica en México. Autora: Blanca Heredia. Marzo de 1995, (LC/L.885).
- 35 Las etapas de la liberalización de la economía colombiana. Autor: Andrés López Restrepo. Marzo de 1995, (LC/L.886).
- 36 Democracia, reformas económicas y gobernabilidad en Bolivia. Autor: Eduardo A. Gamarra. Mayo de 1995, (LC/L.894).
- 37 Reforma econômica, democratização e ordem legal no Brasil. Autora: Lourdes Sola. Octubre de 1995, (LC/L.910).
- 38 La experiencia de privatización y capitalización en Bolivia. Autor: Mario Requena. Agosto de 1996, (LC/L.962).
- 39 Análisis de las reformas a la industria eléctrica en Bolivia y Nicaragua. Autor: Fernando Cuevas. Agosto de 1996, (LC/L.961).
- 40 Bolivia: nuevo marco regulatorio y privatización de las telecomunicaciones. Autora: Alejandra Herrera. Agosto de 1996, (LC/L.963).
- 41 Nuevo marco regulatorio y privatización de las telecomunicaciones en Nicaragua. Autora: Alejandra Herrera. Agosto de 1996, (LC/L.960).
- 42 La privatización en la industria manufacturera en Nicaragua: evidencia de estudios de caso para evaluar el impacto en la eficiencia y equidad. Autor: Rudolf Buitelaar. Agosto de 1996, (LC/L.959).