

El Desarrollo Urbano y la Privatización de los Servicios en El Salvador

Sonia Baires y José Francisco Oporto

Introducción

En El Salvador, la modernización de la infraestructura y los servicios a corto y mediano plazo es una cuestión ineludible para cualquier propuesta de desarrollo económico del país, sobre todo si se pretende una inserción exitosa en el actual proceso de globalización. Hasta ahora, esta cuestión aparece enunciada dentro de la propuesta gubernamental de reforma del Estado y ha sido asociada al proceso de privatización de las empresas públicas proveedoras de ciertos servicios, basados en el hecho de que existen problemas de eficiencia en el mantenimiento y provisión de los mismos.

Sin embargo, aunque buena parte de las actuales transformaciones económicas tienen como escenario

principal las ciudades, especialmente San Salvador y su Área Metropolitana (AMSS), poco se ha discutido, en nuestra opinión, el proceso de privatización desde esta dimensión: la de sus implicaciones para el desarrollo urbano del país y si aquél tal y como está planteado, posibilita un desarrollo sostenible de las ciudades.

Las explicaciones centrales del déficit y la obsolescencia en la infraestructura y los servicios se encuentran en la crisis del modelo económico anterior por un lado, que derivó en una caída drástica de la inversión en infraestructura y servicios y, por otro, en las tendencias del actual modelo neoliberal que tiende al traslado del costo del mantenimiento y construcción de nueva infraestructura a los consumido-

res, sectorializando y atomizando la gestión de los servicios, sin una visión integral de la ciudad que se quiere construir. Adicionalmente, los cambios tecnológicos han introducido modificaciones en los servicios, en la medida que rompen con los límites de los espacios nacionales para hacerse internacionales, tal es el caso de las telecomunicaciones.

Pero aunque el déficit y la obsolescencia de los servicios son hoy un problema no resuelto, centrar su solución fundamentalmente en la privatización, es obviar la complejidad de los procesos que se encuentran detrás de ella y atentar contra el desarrollo sostenible de la ciudad, en la medida que contribuye a la profundización del crítico deterioro del medio ambiente urbano y a la segregación socio-espacial. En nuestra opinión, se requiere una discusión más flexible y menos ideologizada de las distintas opciones existentes en el campo de la privatización, que considere además la articulación de políticas sociales que permitan el acceso a los servicios de aquellos sectores sociales excluidos por el mercado.

Mientras se crean espacios de gran modernidad y soporte infraestructural en el norponiente de la ciudad, crece la pobreza en los asentamientos precarios de San Salvador ubicados fundamentalmente al sur-oriente de la ciudad, así como en los municipios periféricos.

La relación entre desarrollo urbano e infraestructura y servicios

El papel jugado por la infraestructura y los servicios en el desarrollo de las ciudades es evidente e incuestionable, en la medida que éstas constituyen el soporte sobre el cual la infraestructura y los servicios son proporcionados a la población consumidora y a todas las

servicios, se han ido transformando para responder a las necesidades de una creciente masa urbana y a las demandas de un aparato productivo cada vez más interesado en elevar los niveles de productividad y eficiencia, así como interesado en el desarrollo del sector externo y de un sistema financiero globalizado.

Antes, por ejemplo, el transporte de pasajeros en San Salvador era resuelto

se instaure en cada momento histórico, modificando el papel de los distintos agentes económicos y sociales. Al igual que durante los años 50, el impulso del modelo de sustitución de importaciones requirió una modernización de los servicios y la infraestructura; hoy, en los años 90, el impulso del modelo neoliberal requiere nuevamente de la modernización de la infraestructura y servicios, aunque con otras características en tanto esta modernización se orienta más a acompañar el desarrollo del sector terciario de la economía (Lungu y Oporto, 1995).

Ahora, estos servicios están más entrelazados que antes, formando en algunos casos sistemas interurbanos interconectados, que superan incluso los límites nacionales (Carrión, 1994). En el caso de El Salvador y de muchos otros países, la red de energía eléctrica está entrelazada con la del agua potable y las comunicaciones, funcionando como un sistema interconectado. Sin embargo, su producción y provisión se hacen de manera diferenciada dentro de la ciudad; es decir, que mientras se crean espacios de gran modernidad y soporte infraestructural en el norponiente de la ciudad,

En el caso de los desechos sólidos, por ejemplo, se tiende a hacer énfasis en la solución de su disposición final, sin mencionar siquiera la necesidad de reducir su producción por parte de la población.

esferas de la producción económica. Es difícil entonces imaginarse hoy en día una ciudad, por muy pequeña que sea, sin la presencia de ciertos servicios que le son constitutivos y necesarios para su desarrollo.

El análisis de la relación entre el desarrollo urbano y los servicios y la infraestructura exige reconocer en primer lugar, que tanto la infraestructura y los servicios como la ciudad misma son productos históricos, que con el paso del tiempo van transformando sus características y relaciones. Ellas, ciudad e infraestructura y

con autobuses y taxis; ahora se han sumado a éstos los microbuses y se habla incluso, de la construcción de un metro o tren interurbano como respuesta a la creciente movilización de personas dentro de lo que ahora es el Área Metropolitana de San Salvador. Igual sucede con las comunicaciones telefónicas, de la telefonía alámbrica se ha pasado a la inalámbrica y a la celular.

Estas características y relaciones entre la ciudad y los servicios están a su vez determinadas, fundamentalmente, por las necesidades del modelo económico que

crece la pobreza en los asentamientos precarios de San Salvador ubicados fundamentalmente al sur-oriente de la ciudad, así como en los municipios periféricos, desprovistos de los servicios básicos o con un escaso aprovisionamiento, dado que el desarrollo de las sociedades ha sido excluyente.

Correspondiente con el desarrollo histórico de la infraestructura y los servicios urbanos, éstos cumplen hoy más funciones de las que originalmente tenían, e inciden más en el desarrollo de la ciudad. El agua potable antes servía sólo para el consumo humano, hoy está ligada, entre otros, al aparato productivo, a mejorar la calidad de vida de la población y a que opere la totalidad de la ciudad. El teléfono antes servía para comunicaciones puntuales y de emergencia, ahora es un medio de comunicación indispensable para las empresas, una vía de acceso a otras formas de comu-

nicación más ágiles y baratas, y hasta un sustituto de otras formas personales de comunicación y afecto. La comunicación telefónica es “la mejor forma de estar en casa” rezan los anuncios publicitarios de algunas compañías transnacionales.

La comprensión de cómo los servicios y la infraestructura han ido cambiando de carácter, permite concebir las relaciones de manera dinámica y su proceso de gestión de una manera continua. Cada uno de los componentes de la gestión (planificación, regulación, administración e inversión) debe verse de manera integral con relación a los otros y en su desarrollo histórico. El impacto de la privatización en una de las etapas de la gestión influirá en el resto, con consecuencias aún no exploradas a profundidad.

Se puede observar también cómo la infraestructura y los servicios en cada ciudad privilegian alguna etapa

del proceso, con todas las distorsiones que ello provoca. En ese sentido se tiende por lo general a privilegiar el proceso de producción de la infraestructura y los servicios, descuidando el resto de la gestión de los mismos, los cuales garantizan su aprovisionamiento y calidad. En el caso del agua potable, por ejemplo, se tiende a hacer énfasis en la etapa de su provisión y no en la de su producción, viéndose afectada por los actuales patrones de ocupación del suelo urbano o en la de la regulación, prácticamente inexistente. En el caso de los desechos sólidos también, se tiende a hacer énfasis en la solución de su disposición final, sin mencionar siquiera la necesidad de reducir su producción por parte de la población.

En nuestra opinión, ya no se trata de privilegiar alguna de las etapas del proceso, sino de verla como un sistema que tiene varios

Cuadro 1

La Gestión de los Servicios antes de la Actual Privatización

Servicios	Planificación	Regulación	Administración	Inversión
Agua potable	Centralizada	Intermedia	Pública	Pública
Desechos líquidos	Centralizada	Intermedia	Pública	Pública
Desechos sólidos	Descentralizada	Intermedia	Pública	Pública
Transporte	Inexistente	Débil	Privada	Privada
Energía eléctrica	Centralizada	Fuerte	Pública	Pública + Privada
Telecomunicaciones	Centralizada	Fuerte	Pública	Pública + Privada

momentos diferenciados que deben recibir la misma atención. Esto es fundamental a la hora de estructurar las políticas res-

pecto a los servicios y la infraestructura. El caso salvadoreño puede servir para analizar la gestión de los servicios urbanos antes del

inicio de la privatización y la participación de los distintos actores, principalmente del Estado y de la empresa privada. La población usuaria ha estado siempre ausente y no ha sido considerada como en el país se sintetiza en el

actor participante. La situación de la gestión de los servicios en el país se sintetiza en el Cuadro 1.

Situación actual y tendencias de la privatización

Brevemente analizaremos a continuación la situación de tres sectores seleccionados: la infraestructura y los sistemas de transporte, la energía y las telecomunicaciones.

Transporte

Respecto a las vías de transporte terrestre, prácticamente menos de la tercera parte de los caminos primarios, secundarios y terciarios se catalogaban en situación de buen estado a inicios de los años 90, porcentaje que se reducía a la décima parte en el caso de los caminos rurales (AID, 1990). Territorialmente, la precaria situación de la infraestructura vial terrestre es generalizada en todo el país, aunque se pueden observar casos extremos en los departamentos que históricamente han estado marginados del desarrollo nacional, como Morazán. Habría que hacer, sin embargo, un análisis no a partir de la delimitación departamental,

sino utilizando un criterio regional más adecuado, y sin duda las disparidades serían más evidentes.

Al problema de la infraestructura se suma la obsolescencia de la regulación y el parque automotor del sector de transporte. Basta mencionar, como ejemplos, que el reglamento de tránsito data de 1946; el sistema de semaforización de 1960; de 7,055 buses que existen, aproximadamente el 50% son modelos de 1970 a 1975 (la vida útil de un bus es de 8 años); mientras en la gestión del transporte de pasajeros participan descoordinadamente diversas direcciones y departamentos de distintos Ministerios y otras instituciones, los que tienen autoridad directa en diferentes aspectos del sector.

Energía eléctrica

El sistema energético presenta también un panorama crítico. La séptima parte del sistema de transmisión y dos de las 19 subestaciones existentes están fuera de servicio, calculándose en un 40% la proporción de la red que necesita ser rehabilitada, aunque como se indicaba

antes, este sector absorbe la mitad de la inversión pública en infraestructura.

Algunos cálculos han establecido que con los actuales ritmos de sedimentación, la utilidad del embalse del Cerrón Grande se terminaría en unos 10 años, y las soluciones económicas factibles irán en sentido de la reparación de estructuras desplomadas y de la construcción de presas de control o estructuras similares en los ríos tributarios del Lempa (AID, 1990). Otro problema es que el sistema de distribución se encuentra por su parte sobrecargado.

El sector energético presentaba tarifas que no cubrían los costos en los que la CEL incurría, haciéndola una entidad no idónea para el otorgamiento de financiamiento a largo plazo. Este problema ha sido superado debido al constante proceso de alza de las tarifas de energía eléctrica.

Telecomunicaciones

En el sector de las telecomunicaciones se observaba la necesidad de incrementar las líneas telefónicas, así como la adquisición de equi-

ANTEL es la empresa pública más rentable del país... En este caso la necesidad de su privatización es altamente discutible.

po moderno. En este marco la factibilidad económico/financiera de un programa de modernización y ampliación de la red de telecomunicaciones dependerá del crecimiento económico, la eficiencia operativa del sector y las tarifas que se fijen.

La AID sugirió en 1990 una participación más activa del sector privado en distintas áreas de las telecomunicaciones, por ejemplo en la construcción, el servicio de fax, los teléfonos públicos, la telefonía celular y la transmisión de información, etc. y muchas de sus recomendaciones han sido llevadas ya a la práctica (AID, 1990).

ANTEL es la única empresa pública que experimentó un crecimiento significativo durante los últimos años. Las telecomunicaciones muestran así una situación más alentadora que la prevaliente en otros servicios, mostrando un incremento en la densidad telefónica al disminuir el número de habitantes por línea telefónica. En 1989 la densidad telefónica era de 2.95 líneas instaladas por cada 100 personas, y ya para 1993 ésta se había incrementado a 5.5 líneas.

Estos datos, aunque muestran una expansión de las telecomunicaciones, esconden los niveles de concentración telefónica existentes en el AMSS, en donde la densidad telefónica asciende a 13.25 líneas por cada 100 personas, mientras que en el resto del país sólo el 11.8% de los cantones rurales goza del servicio de un teléfono público. Es decir, nos encontramos ante un problema de cobertura en el servicio pues se ha priorizado la expansión de este sector en las áreas urbanas, especialmente el AMSS, descuidando la expansión y desarrollo de las telecomunicaciones en el interior del país.

Otro dato que encubre las diferencias internas en este servicio público es el incremento de las utilidades netas, las cuales pasan de 171.5 millones de colones en 1989, a 302.7 millones de colones en 1992, lo que equivale a un incremento del 76.5% durante estos tres años. Pero los datos globales no muestran que estas utilidades provienen fundamentalmente de las comunicaciones internacionales. Esta situación se debía a que el precio de las

comunicaciones internacionales estaba por encima de las tarifas nacionales. En los últimos años ANTEL ha traído un proceso de recomposición de sus ingresos a través de la modificación/actualización de su sistema tarifario.

ANTEL es la empresa pública más rentable del país, y un acelerado proceso de racionalización institucional e inversión de sus ganancias en tecnología moderna puede contribuir a mantener el volumen de empleo que genera y los costos actuales de las llamadas locales mientras se disminuye el costo de las internacionales. En este caso la necesidad de privatización es altamente discutible.

El Estado Actual del Proceso de Privatización

Dado que existen pocos activos productivos en manos del Estado salvadoreño, y que éste es uno de los pocos que ha declarado expresamente su intencionalidad de "reducir el tamaño del gobierno", el proceso privatizador llevado a cabo por éste ha sido de carácter más ideológico, más político y menos racional y modernizante (Arriola, 1995). Además, es un proceso orientado a revertir las medidas económicas adoptadas durante los años 80 tales como la nacionalización de la banca o del comercio exterior,

con el objetivo de posibilitar la reconcentración del capital en manos de los sectores oligárquicos vinculados al capital financiero.

Este carácter más ideológico y político que modernizante se puede analizar observando el estado actual del proceso de privatización, que en orden cronológico se expone a continuación:

- Liberalización del comercio interno y externo del café y el azúcar. Para ello se eliminan los monopolios del café y azúcar (INCAFE e INAZUCAR). En ese sentido la forma adoptada para el traspaso de estos activos no se da necesariamente a través del proceso de privatización propiamente dicho, pero posibilita la participación privada a través de la limitación de la regulación estatal.
- Privatización de la comercialización del petróleo, que antes era administrada por RASA (CEL), y ahora se encuentra en manos de compañías transnacionales (Exxon y Shell).
- Privatización de centros educativos y técnicos (ENA e ITCA), dejando su administración en manos de FEPADE bajo la justificación de una mayor eficacia.
- Privatización de las cooperativas de la reforma agraria, dando así impulso al Banco de Tierras.
- Privatización de la banca.
- Privatización del Instituto Salvadoreño de Investigaciones del Café (ISIC).
- Liquidación o cierre de instituciones estatales (IVU e IRA).
- Privatización de empresas de alta tecnología y de servicios de alta rentabilidad. En ese sentido ANTEL ha privatizado los servicios de comunicación internacional vía satélite, la televisión por cable, los sistemas de radiobúsqueda, la telefonía móvil celular y la multirrepetidora troncal automática. Por

su parte el ISSS ha privatizado las consultas externas, y está en proceso de privatizar otros servicios especializados como los de pediatría. CEL ya tiene elaborados estudios de factibilidad para la privatización de los servicios de distribución de energía eléctrica, y la participación del capital privado en la generación de energía.

- Se encuentra en marcha el proyecto de transferencia de la gestión de los fondos públicos de pensiones (INPEP e ISSS) al sector privado-financiero.

Queda claro que este proceso privatizador intenta, entre otras cosas, mejorar la eficiencia de la gestión, retirar al Estado de la esfera económica, e incrementar la rentabilidad y el mayor control de los procesos de revalorización del capital. Sin embargo, no asegura la total provisión de la infraestructura y servicios por parte del

La modernización de los servicios urbanos requiere la adopción de una posición racional frente a la privatización, en la que se consideren no solamente las exigencias e intereses de la empresa privada, sino también los intereses y necesidades de las mayorías desposeídas.

sector privado a todos los ámbitos de la sociedad, en tanto una fuerte masa poblacional no se encuentra en la posibilidad de acceder a estos servicios por la vía del mercado.

Tampoco es cierto que en el caso de la infraestructura y los servicios, el mercado

sea el optimizador por excelencia de la provisión de los mismos, ya que el proceso de privatización ha transgredido las leyes del mercado en cuanto al proceso de venta o reparto de los activos del Estado.

Es claro que detrás de

este particular proceso de privatización se encuentra la necesidad de traspasar los activos estatales a los sectores dominantes del capital, a través de la mejora de la eficiencia y calidad de cierta infraestructura y servicios claves para la inserción competitiva dentro del proceso de privatización.

Conclusiones

El análisis del estado actual de la privatización en el país y de la situación con respecto a los servicios públicos nos trae de nuevo a la pregunta ¿cuáles son las implicaciones de este proceso de privatización en el desarrollo de nuestras ciudades?

Creemos que todos los sectores involucrados en este debate comparten el criterio de que, debido a los niveles de insuficiencia y obsolescencia prevalecientes en la infraestructura y los servicios en el país en el momento actual, y para cualquiera que sea la opción de desarrollo que se plantee, es indispensable la modernización de éstos. La discusión no gira entonces alrededor de si es necesaria o no la modernización, sino alrededor de cómo lograrla.

Para la administración de Calderón Sol y la gran empresa privada, lograr la modernización —que requiere la inserción de las empresas salvadoreñas en el proceso de globalización en el tiempo demandado por las condicio-

nes externas— exige la privatización de las instituciones prestatarias de los principales servicios a las empresas: telecomunicaciones, energía y los servicios portuarios, en primer lugar, y sólo en un segundo momento de los servicios de agua, drenaje y vías de comunicación terrestre. Para los trabajadores agremiados en ANTEL y CEL, principalmente, la modernización no exige la privatización, y aunque entre ellos ha predominado hasta ahora la posición de rechazo a la misma, algunas propuestas han sido presentadas e ignoradas por las autoridades gubernamentales. El público usuario escasamente informado sobre las implicaciones de este proceso apenas opina y participa.

En nuestra opinión, la modernización de los servicios urbanos requiere la adopción de una posición racional frente a la privatización, en la que se consideren no solamente las exigencias e intereses de la empresa privada, sino también los intereses y necesidades de

las mayorías desposeídas, las cuales han sido permanentemente excluidas de los beneficios del desarrollo económico. Una posición más racional y menos ideológica permitiría balancear el orden de priorización asignado a cada servicio en el proceso de modernización y considerar más seriamente, por ejemplo, el caso del agua potable, actualmente uno de los problemas principales del desarrollo sostenible del AMSS y del país.

Una propuesta de clasificación de los servicios según 4 niveles de necesidad puede ser útil en este sentido, ya que está planteada prioritariamente desde el punto de vista de la población de escasos recursos y no de las necesidades de la producción. El primer nivel incluye: agua, electricidad, drenajes y eliminación de desechos; el segundo, el transporte; el tercero, la salud y educación; y el cuarto incluye la recreación, la telefonía y los servicios administrativos (Lungo, s.f.).

También es pertinente señalar el derecho ciudadano al acceso a los servicios, independiente de que constituyan parte de la demanda solvente, y nos lleva a compartir la opinión de un investigador brasileño experto en este campo sobre la necesidad de distinguir al usuario del ciudadano (Toledo Silva, 1994). Mientras la categoría de usuario se limita a población que constituye la demanda solvente, la categoría de ciudadano engloba también a quienes no pueden pagar — parte o la totalidad— de los precios de los servicios públicos, los que deben ser garantizados por el conjunto de la sociedad a través de la acción estatal.

Implica también adoptar una posición distinta frente a la participación del Estado en este proceso. La exclusión de este actor tan importante del control de la producción y administración de los servicios públicos, bajo el argumento de su ineficacia e ineficiencia, atenta contra la autosustentabilidad de la ciudad. Su participación — redefinida, por supuesto— es indispensable para garantizar el manejo adecuado de la infraestructura y los recursos del país, que de otra manera, y en aras de la tasas de ganancia, podrían

ser malgastados.

El Cuadro 1 nos muestra la historia reciente de la gestión de los servicios antes de la privatización, e indica claramente que la dicotomía planteada —privado vrs. público— no resuelve necesariamente el problema de la eficiencia. El caso del transporte terrestre es el más ejemplificador. La inversión y administración del transporte de pasajeros han estado por años en manos privadas, en tanto la regulación ha sido débil, y la planificación prácticamente inexistente, siendo este servicio, hoy por hoy, uno de los principales problemas a resolver en la ciudad.

Dentro del nuevo esquema neoliberal se asigna al Estado el papel de regulador y facilitador. Sin embargo — y esto es muy particular del caso salvadoreño— en el contexto de un Estado débil, cuyo ejercicio en la regulación de los servicios ha sido igualmente débil, el asignarle este papel, lejos de fortalecerle, lo debilita aún más.

Las consecuencias de la privatización respecto al desarrollo sostenible de nuestras ciudades son grandes y deben ser analizadas a profundidad. El análisis desde esta dimensión enriquecerá la discusión y nos permitirá, quizá, arribar a nuevas y mejores propuestas respecto a la necesaria modernización

de los servicios urbanos.

Bibliografía:

- AID: *Evaluación del sector infraestructura*, febrero de 1990, San Salvador.
- Arriola, Joaquín, "Estado Actual del Proceso de Privatización en El Salvador", ponencia presentada en el Seminario Internacional: *La Privatización de los Servicios Básicos, los casos de Inglaterra y Chile*, realizada el 21 de junio de 1995. Comité para la Defensa del Consumidor (CDC).
- Carrión, Fernando, *En busca de la ciudad perdida*, EDIMPRES, Quito, Septiembre de 1994.
- Lungo, Mario y Oporto, José Francisco: *San Salvador. Estadísticas básicas*, FLACSO, San Salvador, 1994.
- Lungo, Mario y Oporto, José Francisco, *La Infraestructura y los Servicios en El Salvador: La Situación en Momentos de su Modernización y Privatización*, Avances #7. Fundación Nacional para el Desarrollo. Mayo de 1995.
- Lungo, Mario, "Hacia una investigación comparativa sobre los servicios en los barrios populares de América Latina", editor desconocido y sin fecha.
- Toledo Silva, Ricardo: "Urban Environment, Infrastructure Supply and Institutional Reshaping", ponencia presentada en el seminario internacional "The Hidden Assignment", Rotterdam, 1994.

Este artículo es el resumen de una ponencia presentada por FUNDE para el III Congreso Hábitat y Cambio Social, realizado en San Salvador del 27 al 29 de septiembre de 1995.

Alternativas para el Desarrollo es una colección de monografías propositivas sobre temas de interés para el desarrollo económico-social de El Salvador y la región centroamericana, publicada por la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), como parte de su labor educativa orientada hacia los protagonistas del desarrollo económico y social del país.

Dirección: Apdo. Postal 1774,
Centro de Gobierno, San
Salvador, El Salvador.

Tel/Fax: 226-6887

Correo electrónico:
fundesv@ni.apc.org

FUNDE

Apdo. Postal 1774
Centro de Gobierno
San Salvador, El Salvador

I M P R E S O S

CORREOS DE EL SALVADOR SAN SALVADOR	REDUCCION DEL 50% TARIFA SOBRE IMPRESOS (Servicio Interno) RESOLUCION MINISTERIO DEL INTERIOR de fecha 7 de julio 1975
---	--