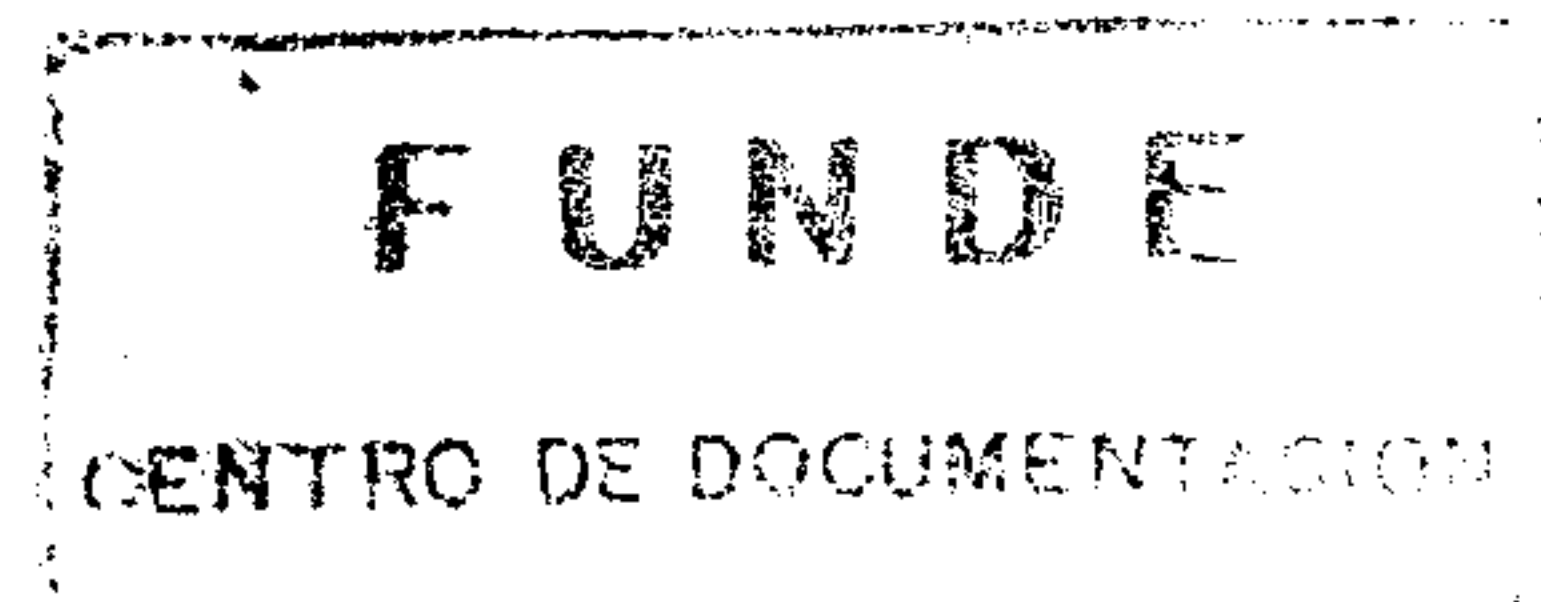


fundede

Fundación Nacional para el Desarrollo

Col. El Roble ~ Blvd. Universitario #2018 ~ San Salvador ~ Tel/Fax: 226-6887 ~ Viper: 298-1222 unidad 11442

Avances #7



LA INFRAESTRUCTURA Y LOS SERVICIOS EN EL SALVADOR:

La Situación en Momentos de su Modernización y Privatización

Mario Lungo y Francisco Oporto

San Salvador
mayo de 1995

P R E S E N T A C I O N

La Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) es el producto del esfuerzo e interés de un amplio y representativo conjunto de más de veinte organizaciones populares por dotarse de una instancia teórico-técnica de investigación y promoción del desarrollo.

En esta nueva etapa de paz y democratización que vive El Salvador, es imprescindible que las mayorías populares definan su propia estrategia de desarrollo orientada hacia la solución de los problemas estructurales así como de los inmediatos.

Así, la FUNDE se constituye como una institución compuesta por académicos expertos en desarrollo que trabajan para contribuir en la formulación de una estrategia global de desarrollo post-guerra, y las políticas económicas que lo acompañan, por medio de una investigación profunda, amplia y puntual.

avances pretende ser precisamente eso: una serie de artículos de fondo que brinden al lector -ya sea como información sistematizada, reflexiones, o propuestas- avances del producto de las investigaciones que FUNDE realiza.

En este sentido, **avances**, aún sin ser el producto terminado de nuestras investigaciones, tiene como objetivo contribuir con el análisis y propuestas a temáticas que buscan ser alternativas para el desarrollo.

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

Presidente: Ismael Merlos

Director Ejecutivo: Alfonso Goitia

Este artículo es un resultado parcial de la investigación sobre políticas urbanas desarrollada en el marco del proyecto "Políticas Económicas Alternativas para Centroamérica en los 90's", coordinada por CRIES y financiada por el Instituto Norte-Sur de Austria.

I N D I C E

1.	La Infraestructura y los Servicios: Un Poco de Historia para Comprender la Situación Actual	1
2.	Insuficiencia y Obsolescencia: Las Evaluaciones Hechas Recientemente	6
3.	El Balance de estas Evaluaciones y el Debate entre Privatización y Modernización	33
	Bibliografía	39

I

La Infraestructura y los Servicios: Un Poco de Historia para Comprender la Situación Actual

En El Salvador, como en muchos países periféricos a mediados de la última década del siglo XX, la modernización de la infraestructura y los servicios aparece como una cuestión ineludible a corto plazo para el actual modelo de crecimiento económico si se pretende que las empresas nacionales puedan elevar sus niveles de competitividad (Lee and Anas, 1992), e insertarse exitosamente en el proceso de globalización económica en curso.

Requisito indispensable para un modelo basado en las exportaciones, la modernización exigida aparece relacionada con el nivel de vida de la población sólo en un segundo plano, como una muestra más de la disociación entre las políticas económicas y las políticas sociales.

A nivel del programa gubernamental esta cuestión aparece inmersa dentro de la propuesta global de reforma del Estado (modernización en términos del plan), y estrechamente asociado al creciente proceso de privatización de las empresas públicas.

En este trabajo partimos de la necesidad de hacer una breve revisión histórica sobre la forma en que la provisión de infraestructura y servicios se ha hecho en el país para tener una mejor comprensión de esta problemática y poder contribuir al planteamiento de las propuestas más adecuadas a la realidad salvadoreña actual y su contexto externo. Este es el contenido de este apartado.

Hay que remontarse a las décadas inmediatamente posteriores al período de constitución del Estado Nacional y su estructura gubernamental, para observar como el transporte público y de carga (el tranvía y el ferrocarril), la generación y distribución de energía, y otros servicios, estuvieron a cargo de empresas privadas extranjeras, jugando el Estado un papel ante todo de regulación de la prestación de los servicios ofrecidos por estas empresas.

Entre finales del siglo pasado y los primeros 30 años del actual encontramos los siguientes ejemplos (Lungo y Baires, 1979):

-
- * En 1894 "The Salvadorean Railways Company Ltd.", de capital británico, construyó el ferrocarril que unió a San Salvador con el puerto de Acajutla.
 - * En 1905 la empresa de capital norteamericano "All American Cables" instaló las primeras redes telefónicas.
 - * En 1912 la empresa, también de capital norteamericano "International Railways of Central America", construyó el ferrocarril hacia el oriente del país y, en 1929, con una inversión de 12 millones de dólares, la vía que une a El Salvador con Guatemala.
 - * En 1926, la compañía canadiense "The International Power Company Ltd.", montó el servicio eléctrico y de alumbrado público en San Salvador.

No conocemos estudios detallados sobre el nivel y las modalidades que tuvo el Estado como ente regulador, pero lo que nos interesa destacar en este trabajo es que la provisión de estos servicios estuvo en un primer momento en manos de la empresa privada, lo que reportó enormes ganancias a las compañías extranjeras que participaron en este proceso. Esta historia se repite en muchos países latinoamericanos y dieron origen a importantes luchas populares por la nacionalización de estas empresas durante la primera mitad del siglo XX.

Evidentemente los servicios de transporte terrestre, especialmente el ferrocarril y la provisión de energía eléctrica, constituyeron elementos indispensables para el desarrollo de la economía agroexportadora salvadoreña, basada esencialmente en la producción y exportación del café durante ese período, por lo que es fácil deducir que los principales beneficiarios de la construcción de infraestructura y la provisión de estos servicios fueron las principales familias cafetaleras del país.

Esta situación permanecerá sin mayores alteraciones hasta mediados del siglo, cuando la diversificación agrícola y la creciente industrialización, junto a las exigencias del modelo de sustitución de importaciones que se comienza a implementar después de los años 50, exigen una radical modernización de la infraestructura y los servicios, proceso que se da con fuerte incidencia de asesoría extranjera en el marco del ciclo de reforma del Estado salvadoreño que tiene lugar en la década de los años 50.

Es en este momento que surgen las actuales empresas estatales autónomas encargadas de la provisión de los servicios de energía eléctrica, agua y drenajes, telecomunicaciones y servicios

portuarios y aeroportuarios (la Comisión Ejecutiva del río Lempa, CEL; la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, ANDA; la Administración Nacional de Telecomunicaciones, ANTEL; y la Comisión Ejecutiva del Puerto de Acajutla, CEPA, respectivamente).

Como dato particular de la historia del Estado salvadoreño hay que señalar que el transporte público de autobuses permaneció en manos privadas y las leyes que lo regulaban no fueron modernizadas, a diferencia de otros países donde se constituyeron empresas públicas de transporte, dependientes del gobierno central o de las municipalidades de las ciudades más importantes. Las consecuencias de lo anterior se reflejarán claramente en la situación actual de este sector.

Estas empresas públicas, dedicadas a la infraestructura y los servicios, serán acompañadas de otras instituciones autónomas cuya función era la atención de programas de la política social: salud, vivienda y seguridad alimentaria, entre otros (el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, ISSS; el Instituto de Vivienda Urbana, IVU; y el Instituto Regulador de Abastecimientos, IRA), dentro de un esquema de desarrollo del aparato estatal que reflejaba la intención de apoyar el proceso de acumulación de las empresas privadas y garantizar un nivel mínimo de reproducción de la fuerza de trabajo del mercado formal urbano.

Vista en perspectiva, esta modalidad de dotación de infraestructura y provisión de servicios se revela como un paso indispensable que el Estado tenía que dar para crear las condiciones para impulsar la industrialización sustitutiva de importaciones, opción de desarrollo que se había impuesto en toda América Latina. Por esta razón la creación de entes estatales autónomos, aunque impulsada por agencias de cooperación extranjeras, contó con un amplio apoyo de la empresa privada nacional, especialmente de los industriales.

También con el tiempo transcurrido podemos observar que la construcción de infraestructura y la provisión de servicios por parte del Estado, aunque benefició fundamentalmente al sector empresarial y creó las bases para un renovado impulso del proceso de acumulación de capital, por su carácter generalizado posibilitó que importantes sectores de la población, especialmente las clases medias, tuvieran acceso a los servicios ofrecidos, lo que era congruente con el modelo de crecimiento que se estaba implementando.

Al finalizar la década de los años 70, cuando este modelo basado en la sustitución de importaciones había mostrado sus limitaciones estructurales y se despliega una profunda crisis

económica en los países latinoamericanos, la inversión en el mantenimiento y construcción de nueva infraestructura y servicios cae drásticamente. Esto acentúa el déficit y la obsolescencia, lo que constituyó una pesada herencia de los años 80 para la mayoría de países del continente (a lo que se suma en el país la destrucción producida por la guerra), por lo que al finalizar este siglo se vuelve imperiosa la necesidad de su radical modernización, para adecuarlos al nuevo modelo de crecimiento basado en la inserción en el mercado internacional.

Los datos para El Salvador muestran claramente esta disminución en la inversión en infraestructura durante los últimos años:

CUADRO 1

INFRAESTRUCTURA: RANGO DE EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS EN NUEVAS CONSTRUCCIONES Y PARTICIPACIÓN EN GASTOS GUBERNAMENTALES EN EL SALVADOR. 1980-1992	
evolución del gasto en construcción	-25 % a -50 %
evolución de la participación en gastos gubernamentales	0 % a -2 %

FUENTE: Moisés Naím, "Latin America's Journey to the Market: from Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy", *Inter-American Dialogue, POLICY BRIEF, September 1994, Washington.*

Es importante destacar, adicionalmente, el impacto que en el proceso de obsolescencia de la infraestructura y los servicios, y en su actual proceso de modernización, están jugando los cambios tecnológicos ocurridos durante los últimos años, lo que introduce nuevos factores a considerar en la medida en que rompen con los límites de los espacios nacionales, tal es el caso de las comunicaciones basadas en el desarrollo de la informática.

Pero lo que resulta paradójico y debe ser señalado con fuerza es que los principales beneficiados (industriales y empresarios en general), de la modernización de la infraestructura y los servicios durante el ciclo de reforma del Estado de los años 50, se olvidan de la historia y critican indiscriminadamente el carácter público y las deficiencias de las instituciones encargadas de los mismos. Sin esta modernización, indudablemente, no habrían contado con las condiciones necesarias para acumular los niveles de riqueza alcanzados durante las décadas anteriores.

Las lecciones que se pueden extraer del rápido recorrido histórico hecho deben ser consideradas en el momento del análisis

de la situación actual y del planteamiento de opciones diferentes a la simple modernización o privatización de la infraestructura y los servicios. Ellas son, la mayoría de las veces, olvidadas por la intensidad del debate que existe en estos momentos.

II

Insuficiencia y Obsolescencia: Las Evaluaciones Hechas Recientemente

A partir de 1990 se han realizado importantes evaluaciones sobre el estado de la infraestructura y los servicios a nivel nacional (AID, 1990; BID, 1993), lo que permite tener un panorama general sobre la situación de estos sectores en el momento actual. En este apartado haremos una breve síntesis de estas evaluaciones y trataremos de hacer un balance crítico de las mismas en la perspectiva de un desarrollo sostenible del país.

a. La herencia de los años de crisis y de guerra

La información disponible muestra, desde 1980, el lento ritmo de crecimiento de la provisión de infraestructura y servicios, la cual había experimentado un importante aumento entre 1960 y 1970 a raíz de la implementación del modelo económico basado en la sustitución de importaciones.

CUADRO 2

EL SALVADOR: PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA					
INFRAESTRUCTURA O SERVICIO	1960	1970	1975	1980	1990
Carreteras pavimentadas kms.	984	1,208		1,588	2,269
Capacidad de generación de electricidad (miles de KV)	74	205		501	704
Producción de electricidad (millones de KV/hora)	250	671		1,543	2,269
Líneas telefónicas principales (N° de conexiones)			55,000	75,500	124,969
Vías férreas (Kms.)	618	618		602	674
Superficie de tierras de regadío (miles de Has.)		20		110	120
Acceso de agua potable (%):					
Total		40		50	47
Urbana		---		67	87
Rural		---		40	15
Acceso al saneamiento (%):					
Total		37		47	59
Urbana		---		80	85
Rural		---		26	38
Pérdida del sistema eléctrico (% del total de la producción)					15
Líneas telefónicas (por cada 1,000 habitantes)					24
Población con acceso a agua pura (% del total)					47

FUENTE: Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 1994.

Los estudios realizados por las agencias de cooperación y financiamiento internacional mencionadas señalan, por otra parte, el nivel de obsolescencia de la infraestructura y los servicios en el país.

El análisis del BID constata que, además de los problemas tradicionales de financiamiento, falta de mantenimiento, debilidad institucional y distorsiones de precios, la infraestructura sufrió severos daños a causa de la guerra, especialmente porque no se

realizaron obras de mantenimiento, rehabilitación y ampliación, sino que la mayoría de los fondos se destinaron a efectuar reparaciones de emergencia.

CUADRO 3

Daños causados por la guerra a la infraestructura y costos de reconstrucción (millones de colones)				
SECTOR	DAÑOS DIRECTOS	DAÑOS INDIRECTOS	TOTAL	COSTO DE RECONSTRUCCIÓN
Transportes	134	202	336	490
Energía	64	191	255	310
Telecomunicaciones	85	242	327	340
T O T A L	283	635	918	1,140

FUENTE: BID; El Salvador: Informe Socioeconómico, Enero de 1993.

La guerra provocó a la infraestructura daños que ascendieron aproximadamente a los \$1,500 millones. Si bien el gobierno contó con recursos externos orientados a la reparación de la infraestructura afectada, tuvo la necesidad de reorientar recursos presupuestarios para hacerle frente a dichos gastos, lo que junto al alto presupuesto militar, impidió cubrir otras necesidades, tanto en las zonas urbanas como en las rurales.

Un rubro que sufrió considerables daños fue el sistema de comunicaciones terrestres. La mayor inversión se hizo en reparaciones y reemplazos de puentes y carreteras primarias. En cambio, las carreteras secundarias y terciarias no recibieron casi ningún tipo de mantenimiento y reparación, por lo que actualmente presentan un alto nivel de deterioro.

El sistema ferroviario también se vio seriamente afectado y no contó con mayores inversiones para la reposición de las máquinas destruidas y la reparación de las vías. Los puertos, aunque no sufrieron sabotajes, se deterioraron por la falta de mantenimiento y los efectos indirectos de la guerra.

La red energética fue sistemáticamente blanco del sabotaje, lo que obligó a que se destinaran fondos importantes para efectuar las reparaciones necesarias que posibilitaran la provisión de este servicio. La mayoría de éstos provinieron de la AID. También la red de telecomunicaciones sufrió serios daños, lo cual dificultó que ANTEL pudiera hacerle frente a la demanda existente.

Así, la reducción de la inversión y la guerra se combinaron para que, a finales de la década de los 80, la infraestructura y los servicios presentaran un alto grado de insuficiencia y obsolescencia, constituyendo un obstáculo para el crecimiento de la economía y afectando negativamente las condiciones de vida de la población de menores ingresos.

b. La precariedad de la infraestructura y los servicios en el momento de la pacificación del país

Al examinar con mayor detalle la situación en los años iniciales de la presente década, se puede constatar el alto nivel de precariedad existente en la infraestructura y los servicios. A continuación analizaremos esta situación para 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.

CUADRO 4

TIPO DE CAMINO	LONGITUD (KM)	ESTADO (KM)		
		BUENO	REGULAR	MALO
Especial*	107.24	64.34	28.95	13.95
Primario	577.70	155.98	225.30	196.42
Secundario	1,057.20	359.45	359.45	338.30
Terciario	1,736.53	486.23	520.96	729.34
Rural	6,081.60	608.16	973.06	4,500.38
T O T A L	9,650.27	1,674.16	2,107.72	5,778.39
Porcentaje	100	18	22	60

* Las carreteras especiales son parte de la red primaria con mejores especificaciones en cuanto al número de vías, el pavimento, las señales, etc.

FUENTE: BID, Programa de Carreteras Troncales, Informe de Proyecto, 1993.

La AID, en su estudio sobre la infraestructura, señalaba que la mayoría de las carreteras habían sobrepasado el término de vida útil, a lo que se suma la poca inversión en el mantenimiento y construcción de carreteras, a pesar de que esta inversión ofrece altas ganancias sociales.

CUADRO 5

Edad de algunas estructuras de pavimento de la red de carreteras. 1990.			
TRAMO DE CARRETERA	LONGITUD DE SEGMENTO (KMS)	EDAD EN AÑOS	AÑOS DE VIDA ÚTIL
San Salvador-Santa Ana-San Cristóbal	97.0	61	20
San Salvador-Santa Tecla	8.2	31	20
San Salvador-San Miguel-La Unión	176.0	46	20
San Salvador-Ilopango	7.4	33	20
Carretera del Litoral	313.0	26	20
Santa Ana-Metapán-Anguiatú	22.0	0	20
San Salvador-Comalapa	32.0	48	20
Troncal del Norte-Chalatenango	25.0	16	20

FUENTE: Evaluación del Sector Infraestructura, 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.

CUADRO 6

Condición vigente de la red de carreteras salvadoreñas por departamento (kms).				
DEPARTAMENTO	BUENA	REGULAR	MALA	LONGITUD TOTAL
Ahuachapán	142.54	228.07	342.10	712.71
Santa Ana	245.39	237.72	283.73	766.85
Sonsonate	123.77	182.96	231.39	538.12
La Libertad	137.02	193.07	292.72	622.80
San Salvador	124.55	181.17	260.43	566.15
Chalatenango	196.20	204.37	416.92	817.50
Cuscatlán	242.79	165.81	183.58	592.18
Cabañas	191.08	172.59	252.72	616.38
La Paz	262.76	236.48	376.62	875.87
San Vicente	222.02	127.66	205.37	555.05
Usulután	213.26	204.38	470.96	888.60
San Miguel	202.54	211.34	466.72	880.60
Morazán	67.72	117.38	266.36	451.45
La Unión	162.17	162.17	351.36	675.70
T O T A L	2533.81	2625.17	4400.98	9559.96

FUENTE: Evaluación del Sector Infraestructura, AID, 1990.

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.

La descoordinación en la gestión del transporte de pasajeros persiste y se ha agudizado en el momento actual, lo que se manifiesta en la discrepancia que existe entre las autoridades municipales y el Viceministerio de Transporte (creado recientemente en 1994), en lo que al otorgamiento de permisos de líneas y ordenamiento del transporte público respecta, dado que ambas entidades se adjudican ese derecho. Aquí aparece la validez de la propuesta de creación de una Autoridad única con gestión compartida para el transporte público en el Area Metropolitana de San Salvador que planteáramos anteriormente en otro trabajo (Lungo, 1994).

Respecto al transporte en general, y de carga en particular, el estudio señala la total descoordinación intermodal dentro del

mismo, donde el Ministerio de Obras Públicas (MOP), la entidad que está a cargo del Comité de Transporte, tiene una autoridad limitada.

Además de la descoordinación del sector se enfatiza la ineficiencia del MOP para invertir dentro del mismo, debido a su alto nivel de burocratización, la baja calificación de su personal, la inexistencia de controles internos y externos, y el alto componente de los salarios dentro de su asignación presupuestaria. A manera de ejemplo, del monto total del presupuesto asignado para 1995, el 85% se destina al pago de salarios. Pero el problema no radica en los salarios, sino en el bajísimo monto del presupuesto que se dedica a la inversión.

Otro ejemplo de ineficiencia en el sector es el caso de los ferrocarriles. Estos son administrados actualmente por CEPA, a través de FENADESAL, lográndose recaudar menos del 50% de los gastos de operación, incurriendo, obviamente, en pérdidas que se explican por sus malas condiciones, la baja en la demanda del servicio de carga, la poca seguridad y confiabilidad que presta, etc., a lo que se suma el subsidio implícito a los camioneros. Cabe mencionar que ante la pérdida de protagonismo del ferrocarril dentro del sector, su personal no disminuyó proporcionalmente, contribuyendo así a su baja rentabilidad.

Actualmente una firma canadiense se encuentra elaborando un estudio sobre la viabilidad del sistema ferroviario, el cual ya sobrepasa los 100 años, cuya mayor utilidad ha sido en el transporte de cemento; en este sentido se está pensando en la posibilidad de que el ferrocarril transporte combustible, especialmente para abastecer a las plantas generadoras de energía.

El puerto de Acajutla también presenta malas condiciones infraestructurales, por lo urge que se hagan reparaciones, además de la ampliación del área de manejo de carga de los muelles existentes. La nueva construcción y la dotación de más equipo podrán aliviar de alguna manera la falta de capacidad del manejo de carga existente.

Las evaluaciones económica/financieras observan que, aún sin despreciar los efectos de la guerra y los ajustes estructurales, la precaria situación del sector ha llevado a la generación de altas tasas internas de retorno para las inversiones futuras.

Energía

El sistema energético presenta también un panorama crítico. La séptima parte del sistema de transmisión y 2 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.

CUADRO 7

SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA ENERGÉTICO

Generación de Energía:		
Plantas Hidroeléctricas	75%	
Plantas Termoeléctricas	10%	
Otras plantas	15%	
Demanda Total	2.300	GWh
Atención a la Demanda (1992)	80%	
Atención a la Demanda con	73%	
producción nacional		
Energía Importada de Guatemala	1%	
Producción con combustibles	26%	
importados		
Capacidad Instalada (1991)	650,4	MW
Disponibilidad energética (1991)	478,1	MW
Porcentaje del total	73%	
Disponibilidad de energía termo- eléctrica (porcentaje de su ca- pacidad instalada)	62%	
Sistema de Transmisión de 115 Kv	753	kms.
Fuera de Servicio	108,8	kms.
Línea de interconexión entre El Salvador y Guatemala de 230 kv	14	kms.
Número de sub-estaciones	19	
Fuera de servicio	2	
Necesidad de rehabilitación de la red energética	40%	
Capacidad de transformación energética en el AMSS	85%	

FUENTE: BID; El Salvador: Informe Socioeconómico, Enero de 1993.

Para 1994 se esperaba un déficit en la capacidad de generación energética de 55 megawatts (MW), lo que profundizaría la crisis de exceso de demanda debido, en buena parte, a las bajas tarifas. Ello se agrava con el irracional uso de la energía. Para solventar esta situación en el corto plazo se recomendó la disminución en la

demanda de energía, junto a la instalación de una planta generadora de diesel de 40 MW.

En el caso de que la demanda no disminuyese, sería necesaria la instalación de una turbina de gas de 20 MW, con la finalidad de cubrir las situaciones picos. En el mediano y largo plazo se recomienda aplicar una carga tarifaria especial al sector industrial, así como un ajuste general de las tarifas.

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 la construcción de presas de control o estructuras similares en los ríos tributarios del Lempa. Un estudio sobre el manejo de la cuenca permitiría identificar medidas de mitigación para el mediano y largo plazo.

Respecto a las plantas geotérmicas, las cuales son claves para la generación de energía para el año 2000 dada la limitación de los recursos hídricos, el problema radica en que éstas contribuyen a la contaminación de las aguas, así como a la destrucción del medio ambiente circundante. Por tanto, es necesario la ampliación del sistema hidroeléctrico, tomando en cuenta que la realización de un proyecto de esta envergadura dura alrededor de 10 años.

CUADRO 8

Capacidad instalada del sistema de generación. 1993.					
RECURSO/CENTRAL	NUMERO	CAPACIDAD INSTALADA (MW)	PARTICIPA CIÓN (%)	CAPACIDAD DISPONIBLE (MW)	PARTICIP ACIÓN (%)
<u>Hidroeléctrica</u>		<u>388.0</u>	47.46	<u>378.6</u>	56.29
Guajoyo	1	15.0		15.0	
Cerrón Grande	2	135.0		135.0	
5 de Noviembre	4	81.4		72.0	
15 de Septiembre	2	156.6		156.6	
<u>Geotérmica</u>		<u>105.0</u>	12.84	<u>63.0</u>	9.37
Ahuachapán	3	95.0		58.0	
Berlín	2	10.0		5.0	
<u>Térmica</u>		<u>324.5</u>	39.47	<u>231.0</u>	34.34
Acajutla	5	220.1		196.0	
Miravalles	3	18.6		12.0	
Soyapango	2	53.9		0.0	
San Miguel	6	31.9		23.0	
Total del Sistema		817.5	100.00	672.6	100.00

FUENTE: Plan Complementario del Sistema de Generación 1993-2010, CEL, 1993.

Otro problema es que el sistema de distribución se encuentra por su parte sobrecargado. Aunque se han realizado algunas inversiones en el mismo éstas no se enmarcan en una visión de largo plazo. Para solucionar este problema se plantea la creación de un comité que planifique de manera rentable y que logre que el sistema de distribución sea sujeto de crédito, con la finalidad de atraer inversiones privadas. Paralelamente se debe continuar con un plan de emergencia que preserve la capacidad instalada existente.

El sector energético presenta, además, tarifas que no cubren los costos en los que la CEL incurre, haciendo de ésta una entidad no idónea para el otorgamiento de financiamiento a largo plazo. El estudio de AID detectó en 1990 dos problemas fundamentales: la mora en que han incurrido con la CEL los usuarios gubernamentales y el largo y politizado proceso de aprobación de tarifas. Ya para 1990 la CEL había realizado un incremento real del 14%, lo cual le posibilitaba ser sujeto de crédito, mientras se observaba una disminución en la demanda del 7%.

No obstante, lo anterior no basta para resolver el problema de las tarifas, por lo que se plantea la necesidad de crear un ente regulador de éstas, o brindarle la autonomía necesaria a la CEL para que dentro de un criterio financiero establecido por el

gobierno, pueda fijar nuevas tarifas. Esta cuestión está relacionada con los cambios en la demanda. Entre 1980 y 1988 el incremento mayor se observa en las categorías residencial y comercial.

CUADRO 9

Usuarios de electricidad por categoría						
AÑO	RESIDENCIA	COMERCIAL Y MUNICIPAL	INDUSTRIAL	GOBIERNO	PUBLICA	TOTAL
1980	299,366	34,474	6,299	5,013	620	345,410
1981	314,785	36,672	5,149	5,162	262	362,030
1982	329,219	38,774	4,895	5,235	259	378,382
1983	348,004	41,058	4,929	5,301	252	399,544
1984	638,836	43,128	5,031	5,209	255	422,459
1985	391,876	45,414	5,141	5,122	249	447,802
1986	415,285	47,465	5,278	5,105	254	473,387
1987	432,671	48,540	5,447	4,923	252	491,833
1988	462,181	50,385	5,667	5,037	229	523,498

FUENTE: Evaluación del Sector Infraestructura, AID, 1990.

Telecomunicaciones

En el sector de las telecomunicaciones se observaba la necesidad de incrementar las líneas telefónicas, así como la adquisición de equipo moderno. En este marco la factibilidad económico/financiera de un programa de modernización y ampliación de la red de telecomunicaciones dependería del crecimiento económico, la eficiencia operativa del sector y las tarifas que se fijen. Por ello, el nivel de gastos en el sector estaría sujeto al presupuesto destinado a las inversiones de capital aprobado en conjunto por la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) y el gobierno. Se calcula que las necesidades de inversión durante los años 90 ascenderán a los \$651 millones para satisfacer la demanda estimada.

FUNDE
CENTRO DE DOCUMENTACIÓN

CUADRO 10

Proyecciones preliminares de demanda de teléfono		
PARÁMETROS DE DEMANDA	1988	2000
Número de líneas	109.0 (1)	402.0 (2)
Líneas solicitadas (3)	76.0	----
Líneas/100	2.2	----
Demanda/100	3.7	6.0
Tasas de crecimiento en el período estudiado:		
Demanda		6.7
Líneas		11.5%

FUENTE: *Evaluación del Sector Infraestructura, AID, 1990.*

Aunque ANTEL es una de las entidades mejor administradas, se consideraba que era necesario la implementación de programas de capacitación de su personal, especialmente en el área de planificación. En ese sentido, se planteaba modificar el tipo de organización existente dentro del personal de operación y mantenimiento, los que funcionaban por equipos, por lo que se proponía que se organizaran en base a regiones.

Se sugería 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. También se veía la necesidad de que ANTEL se desprendiera de otros negocios que le pertenecían, ya que podrían desviar a la gerencia de la consecución de objetivos primordiales (muchas de estas recomendaciones han sido llevadas ya a la práctica).

En lo que a la dotación de equipo respecta, era necesario que su planificación fuera acorde a las mediciones de tráfico y proyecciones hechas de manera responsable.

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 prevaleciente 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 (33.9 habitantes por línea), y ya

para 1993 ésta se había incrementado a 5.5 líneas (18.2 habitantes por línea).

No obstante que estos datos muestran una expansión de las telecomunicaciones, esconden los niveles de concentración telefónica existentes en el Area Metropolitana de San Salvador (AMSS), en donde la densidad telefónica asciende a 13.25 líneas por cada 100 personas (7.5 habitantes por línea), mientras que en el resto del país sólo el 11.8% de los cantones rurales goza del servicio de un teléfono público.

CUADRO 11

Líneas existentes a nivel nacional, 1989-1993.			
AÑOS	Nº de líneas (miles)	Población (miles)	Densidad
1989	147.5	5,071	2.95
1990	158.9	5,172	3.07
1991	195.8	5,279	3.71
1992	217.5	5,395	4.03
1993	302.5	5,517	5.50

FUENTE: Plan de Desarrollo Económico y Social 1994-1999, MIPLAN.

Este crecimiento en la oferta contrasta con la rápida disminución de empleados de ANTEL por cada mil líneas, que pasa de 48.1 en 1989, a 22.1 en 1993, lo cual no significa una reducción de empleos en términos absolutos. Es de hacer notar que pese a esta disminución, la eficiencia en la reparación de averías en el sistema telefónico ha aumentado.

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. Mientras éstas últimas dejaban ganancias de operación que ascendían a un monto de 572.7 millones de colones en 1992, las operaciones nacionales arrojaban pérdidas por 60.8 millones de colones. Esta situación se debe a que el precio de las comunicaciones internacionales está por encima de las tarifas internacionales.

En este flujo buena parte de las comunicaciones internacionales corresponden a personas particulares, de pequeños poblados y áreas rurales, cuyos familiares han migrado al exterior, principalmente hacia los Estados Unidos, y no se limitan a las comunicaciones de las empresas importadoras y exportadoras.

Aquí se abre una cuestión clave a debatir: efectivamente el alto costo de las comunicaciones internacionales incrementa los costos de las transacciones internacionales para las empresas locales, reduciendo sus márgenes de competitividad, especialmente a aquellas orientadas al mercado externo, por lo que podría sostenerse que la reducción de los mismos es fundamental para el crecimiento de la economía salvadoreña. Aún apoyando esta disminución del precio de las llamadas internacionales, esto no debería conducir a un aumento de las llamadas locales, tal como ha ocurrido recientemente utilizando el mecanismo del cambio en los impulsos (Comité de Defensa del Consumidor, 1995).

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.

CUADRO 12

Ingresos de ANTEL por telefonía (colones)		
AÑO	TELEFONÍA NACIONAL	TELEFONÍA INTERNACIONAL
1987	48,269,520	134,434,100
1988	50,682,240	165,728,460
1989	50,682,240	181,236,620
1990	60,000,000	253,622,870
1991	70,000,000	523,076,090
1992	76,000,000	750,906,940
1993	90,000,000	765,595,290
1994	100,000,000	800,000,000

FUENTE: Ley General del Presupuesto, varios años.

Se podría, por otra parte, establecer una relación directa entre el ingreso per cápita y el incremento en la densidad

telefónica por habitante. En 1987 el ingreso per cápita equivalía a \$920, y en el país habían 36 personas por cada línea; ya para 1993 el ingreso per cápita ascendía a \$1,211, mientras habían 18 personas por línea. Sin embargo relaciones como la que se establece entre ingreso per-cápita y densidad telefónica pueden conducir a conclusiones equivocadas si no se incorporan fenómenos como el de la migración internacional en el análisis.

c. Las necesidades y proyecciones de inversión

El estudio de la AID de 1990 hizo un cálculo de la necesidad de inversión en infraestructura a mediano plazo (1990-2000), por un monto cercano a los 2,300 millones de dólares, identificando como sectores prioritarios al transporte (\$412 millones), energía eléctrica (\$490 millones) y telecomunicaciones (\$651 millones).

A continuación haremos una síntesis de estas proyecciones y de las que presenta otro estudio (Rivera y Gallagher, 1994).

CUADRO 13

Resumen de las necesidades de inversión en la infraestructura de 1990 al año 2000 en orden de prioridad económica			
PRIORIDAD	TRANSPORTE	ENERGÍA ELÉCTRICA	TELECOMUNICACIONES
I	Carretera del litoral Carreteras secundarias Carreteras primarias especiales		
I I	Carreteras terciarias Carretera Panamericana Carreteras rurales		
I I I	Rehabilitación del Puerto de Acajutla	Restauración planta de diesel de Miravalles .	Nuevas líneas
I V	Rehabilitación del Aeropuerto	Cerrón Grande Planta diesel de baja velocidad Rehabilitación de planta geotérmica de Ahuachapán	
V		Geotérmica de Berlín Geotérmica "Wellhead" Turbina de Gas	
NO ESPECIFICADA	1995-2000 rehabilitación de carreteras y reconstrucción de puentes	Hidroeléctrica el Tigre Vapor p/combustible Distribución/transmisión	Otras inversiones

FUENTE: Evaluación del Sector Infraestructura, AID, 1990.

El estudio de la AID señaló la disminución de la inversión pública en infraestructura ocurrida durante la década de los años 80, explicándola por el incremento del gasto público, la guerra, la baja carga tributaria existente y los ajustes estructurales aplicados en la economía. Por ello planteó la necesidad de disminuir los gastos, así como incrementar los ingresos y continuar con el uso del financiamiento externo.

La inversión que requiere la reconstrucción, ampliación y modernización de la infraestructura y los servicios es considerada cuantiosa en el estudio de la AID, pero como sostiene el análisis del BID, ellas no cumplirán el objetivo buscado si no se procede a definir políticas claras y a modificar el marco institucional responsable, ya que participan en la gestión de la energía, las telecomunicaciones y el transporte, un gran número de instituciones y organismos con diverso grado de autonomía.

La inversión en este sector durante la última década del presente siglo oscilaría entre los \$403 y \$535.2 millones y dependerá, fundamentalmente, del ajuste tarifario que se haga.

Un detalle de la evolución de la inversión pública en infraestructura para los años 1992 y 1993 muestra un crecimiento del 23.3% (Banco Central de Reserva, 1994 y 1994a). Sectorialmente se destacan de los 23 proyectos ejecutados por la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), las centrales de la colonia América y Santa Tecla, y la ampliación de 26,112 líneas en el interior del país, destinadas fundamentalmente a atender la demanda de empresas productivas, entre ellas la zona franca El Pedregal con 500 líneas.

La CEL ejecutó obras como la unidad térmica de Acajutla, la rehabilitación de la subestación de Soyapango, la unidad geotérmica de Berlín y el proyecto de electrificación rural, aunque registró un descenso en la inversión en construcción del 10% durante los primeros seis meses de 1994, al igual que la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA), cuyas principales obras fueron reparaciones en el muelle de Acajutla y el reencarpetado de la pista del aeropuerto El Salvador.

Por otra parte, las inversiones en construcción de infraestructura del gobierno central están concentradas en el Ministerio de Obras Públicas, específicamente en la Dirección General de Caminos, sobresaliendo la construcción de 4 puentes, la reconstrucción de carreteras regionales y troncales, y la rehabilitación de caminos rurales.

CUADRO 14

SECTOR PÚBLICO: INVERSIÓN EN CONSTRUCCIÓN 1992/1993 (millones de colones)

UNIDADES EJECUTORAS	1992	1993	VARIACIÓN (%)
ANDA	163.4	157.1	-3.9
ANTEL	194.7	219.7	12.8
CEL	153.2	151.7	-1.0
CEPA	11.7	27.6	135.9

FUENTE: Banco Central de Reserva, 1994.

Sin embargo, las proyecciones de inversión para los años próximos, dejan ver la importancia que ahora se le asigna a la modernización de la infraestructura y los servicios en los distintos sectores, tal como se describe a continuación.

Transporte

Informes del Ministerio de Planificación muestran el financiamiento proyectado para el sector transportes, donde se destaca la sostenida participación de los fondos de origen nacional.

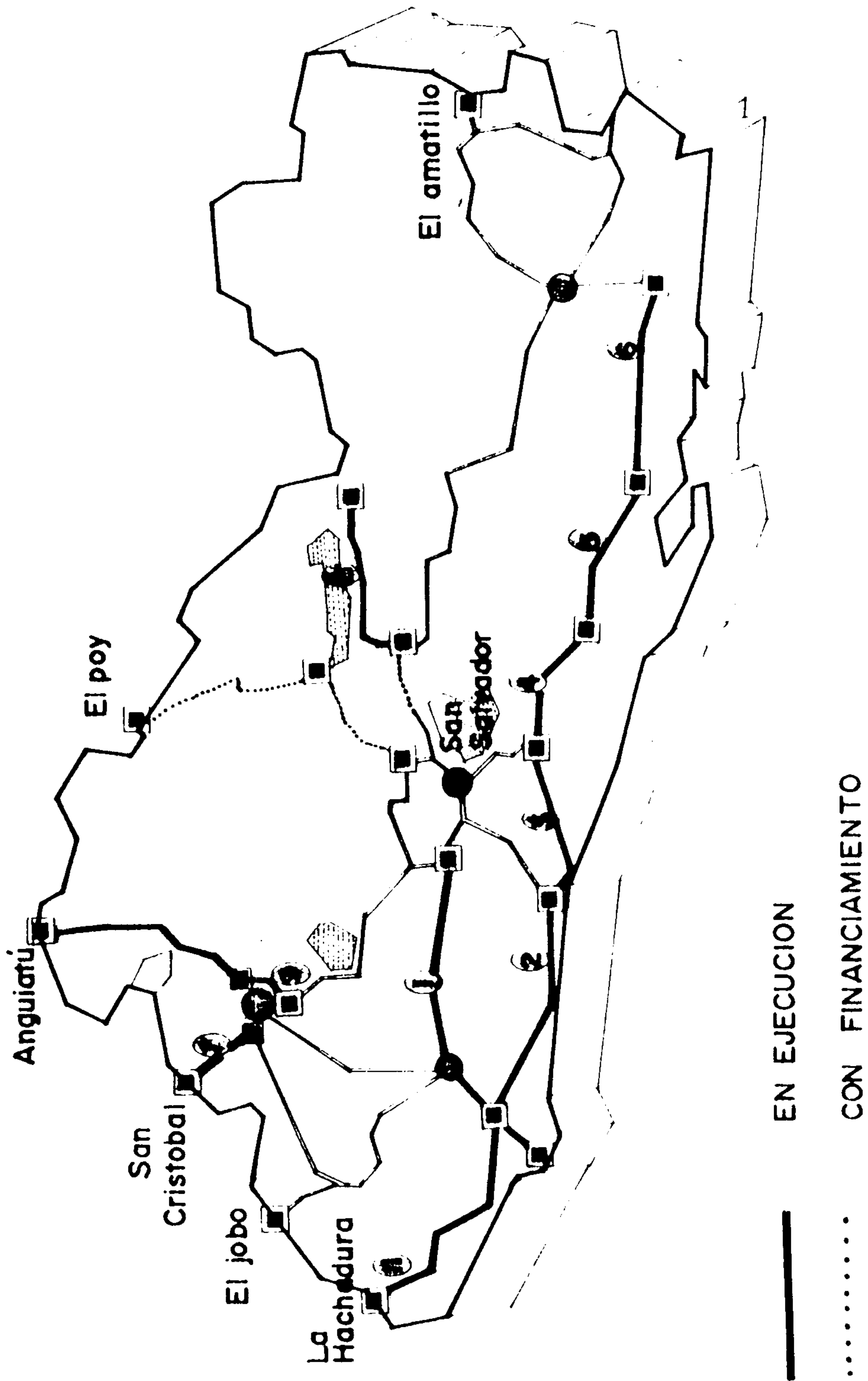
CUADRO 15

EL SALVADOR. FINANCIAMIENTO PROYECTADO DEL SECTOR TRANSPORTES.
1992-1996.
(En millones de dólares)

FUENTE	1992	1993	1994	1995	1996	TOTAL
BID (c. tronc)	16,9	31,6	32,4	26,5	12,6	120,0
BID (c. rural)	1,7	17,8	8,9	0,8	--	39,2
BCIE	15,4	25,9	34,0	16,0	--	90,3
AID	4,5	5,0	4,4	--	--	13,9
BIRF	6,1	--	--	--	--	6,1
KFW	1,1	1,8	1,0	--	--	3,9
SUBTOTAL						
externa	45,7	82,1	80,7	43,6	12,6	273,4
local	32,4	34,8	35,4	34,3	33,0	169,9
TOTAL	88,1	115,9	116,1	77,6	45,6	443,3

FUENTE: Ministerio de Planificación.

MAPA 1



Estas proyecciones se basan, entre otros datos, en las necesidades que presenta el sector transporte durante la última década del siglo, las que aparecen estimadas en el estudio de la AID.

CUADRO 16

Resumen de las necesidades de inversión en transporte 1990-2000 (en miles de colones)				
PROYECTOS	1990 - 2000		1995 - 2000	TOTAL
	FINANCIADO	A SER FINANCIADO	A SER FINANCIADO	
CARRETERAS				
1) Plan quinquenal de mejoramiento y rehabilitación				
Carretera Panamericana	---	383,960	---	383,960
Carretera del Litoral	50,000	62,500	---	112,500
Carreteras especiales y primarias	87,914	76,425	---	164,339
Carreteras secundarias	87,740	116,054	---	203,794
Carreteras terciarias	19,940	33,545	---	53,485
Vías rurales	---	67,108	---	67,108
2) Plan a seis años de rehabilitación	---	---	850,000	850,000
3) Plan a seis años de reconstrucción de puentes	---	---	109,000	109,000
Sub-total	245,594	739,592	959,000	1,944,186
PUERTOS				
Reparación del muelle "A" de Acajutla	---	75,000	---	75,000
Reparación del equipo de carga dañado	15,800	---	---	15,800
Otros	---	5,000	500	5,500
Sub-total	15,800	80,000	500	96,300
AEROPUERTOS				
Rehabilitación de la estructura de pavimento del AIES	---	15,000	---	15,000
Compra de equipo de navegación y eléctrico de emergencia	2,000	600	---	2,600
Otros	205	1,000	1,000	2,205
Sub-total	2,205	16,600	1,000	19,805
TOTAL	263,599	836,192	960,500	2,060,291

FUENTE: Evaluación del Sector Infraestructura, AID, 1990.

Durante 1989-1993 sólo se pavimentaron 216 kms. de carreteras, por lo que el objetivo para 1999 es ampliar sostenidamente la construcción de caminos rurales y la rehabilitación y ampliación de las carreteras pavimentadas.

Ello significa que la necesidad de rehabilitación de 1,092 kms. y el mejoramiento de 291 kms., dentro de un plan quinquenal, tendría un costo de \$197 millones, a los cuales seguiría un período de inversión de seis años (\$191 millones), dentro de los que se reconstruirían puentes y se rehabilitarían más carreteras.

CUADRO 19

Evolución del Estado de las Carreteras y Metas para 1999			
TIPO DE CARRETERA	1989	1993	1999
<u>Pavimentada (Km)</u>	<u>1720</u>	<u>1936</u>	<u>1936</u>
Buena (%)	28	32	60
Regular (%)	27	30	30
Mala (%)	44	38	10
<u>No Pavimentada (Km)</u>	<u>6150</u>	<u>5934</u>	<u>5934</u>
Buena (%)	13	13	14
Regular (%)	29	31	43
Mala (%)	58	57	44
<u>Camino Rural (Km)</u>	<u>4380</u>	<u>4380</u>	<u>5000</u>
Buena (%)	0	0	41
Regular (%)	33	37	15
Mala (%)	67	63	44

FUENTE: Plan de Desarrollo Económico y Social, MIPLAN.

Según las normas internacionales que establecen una relación directa entre el PIB per cápita y la expansión de la red de carreteras, en 1987 el país debería haber contado con 14,600 kms. de caminos y únicamente habían 12,200 kms., lo que ponía a El Salvador un 16% por debajo de estas normas. insistimos, nuevamente, en el carácter abstracto estas relaciones y su utilidad relativa al no incorporar las variables particulares de cada país y cada región.

Aún con la inversión de 4,539.4 millones de colones en infraestructura proyectada para el siguiente quinquenio, se destina un monto muy bajo para la inversión en nuevos caminos,

manteniéndose al final de los noventa un déficit equivalente al 19.6% con respecto a las normas internacionales, además de que se contará aún con un alto porcentaje de carreteras en malas y regulares condiciones.

El último componente del sector transportes en el que se estimó la necesidad de inversión es el Aeropuerto Internacional, demandando \$4 millones para la rehabilitación del pavimento y otras inversiones de menor cuantía (en el momento actual está en proceso de mejoramiento y expansión).

Pero dada la magnitud de las inversiones previstas es necesario repensar la forma en que se han venido ejecutando éstas, lo que incide en el papel del MOP, recomendando los organismos internacionales que cooperan en este campo dejar la ejecución de estas obras en manos privadas y que el MOP pase a ser un ente regulador y supervisor de las mismas.

Según el estudio de la AID el MOP ejecuta alrededor del 10% del Presupuesto Ordinario y cuenta con más de 14,000 empleados (17% de los empleados del Gobierno Central), de los cuales 10,000 tienen bajos salarios. Para incrementar los niveles de eficiencia se piensa en una reducción de plazas hasta llegar a un número de 10,370 empleados, lo que requiere de viabilidad política, así como de programas complementarios que estimulen la generación de empleos. El trabajo de muchos de estos empleados tiene una baja productividad por una diversidad de factores; entre ellos cabe recordar que a inicios de los años 90 más de la mitad de la maquinaria con que contaba el MOP estaba fuera de servicio.

Energía

El estudio de Rivera y Gallagher, reafirma las conclusiones sobre la obsolescencia y el déficit de la infraestructura y los servicios en el rubro de energía y hace un cálculo de la demanda futura de los mismos haciendo algunas propuestas.

Sostiene que en el caso de la energía eléctrica, es necesario que la CEL evalúe sus necesidades de inversión desde una doble óptica, por un lado, la manutención de un sistema confiable, y por otro, la generación de energía capaz de atender la demanda existente. Recuerda que la mayor parte del equipo de la CEL tiene más de 25 años, por lo que ya ha sobrepasado sus años de vida útil.

CUADRO 20

Instalaciones de Generación				
PLANTA	TIPO	NUMERO	CAPACIDAD UTILIZADA (MW)	AÑO DE INSTALACIÓN
Guajoyo	Hidroeléctrica	1	15	1963
Cerrón Grande	Hidroeléctrica	2	135	1977-1978
5 de Noviembre	Hidroeléctrica	5	70	1953-1966
15 de Septiembre	Hidroeléctrica	2	156	1983-1984
Ahuachapán	Geotérmica	3	54	1975-1980
Acajutla	Vapor	2	58	1966-1969
Acajutla	Gas	1	n.d.	1965
Soyapango	Gas	3	26	1972-1973
San Miguel	Gas	1	18	1984
Miravalles	Diesel	3	n.d.	1986
Total Sistema de CEL			532	

FUENTE: Evaluación del Sector Infraestructura, AID, 1990.

CUADRO 21

Balance de energía sin considerar nuevas adiciones al sistema						
VARIABLE	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Oferta (GWH)	3124	3124	3124	3124	3124	3124
Demanda (GWH)	3081	3307	3632	3958	4352	4778
Reserva (GWH)	43	(183)	(509)	(834)	(1128)	(1654)
Reserva %	1.4	-5.5	-14.0	-21.1	-28.2	-34.6

FUENTE: Plan Complementario del Sistema de Generación 1993-2010, CEL, 1993.

En caso de no hacer inversiones en infraestructura energética, la capacidad de generación se tornará deficitaria (ver cuadro 20), no pudiéndose por tanto satisfacer la demanda.

CUADRO 22

Resumen de proyecciones de consumo de energía eléctrica por categorías de usuarios					
AÑO	RESIDENCIAL	COMERCIAL	INDUSTRIAL	GUBERNAMENTAL	CONSUMO TOTAL (Gwh)
	porcentajes				
1987	34.5	15.6	31.0	19.0	1,603
1990	35.5	16.3	30.3	17.9	2,006
1993	37.6	16.4	29.1	16.8	2,455
1995	39.1	16.6	28.1	16.1	2,850
1998	41.1	16.6	26.9	15.4	3,607
2000	42.6	16.4	25.9	15.1	4,136

FUENTE: Evaluación del Sector Infraestructura, AID, 1990.

Esta situación ha conducido a que antes de haberse iniciado la privatización de CEL, se han comenzado a construir plantas privadas generadoras de energía. En 1994 se inició el proyecto "Nejapa Power", que constituye un típico ejemplo "joint venture" entre cuatro empresas privadas de diferentes países: Estados Unidos, El Salvador, Finlandia y Guatemala, por un monto de \$100 millones (Banco Central de Reserva, 1995).

Telecomunicaciones

En el rubro de telecomunicaciones el plan propuesto para 1999 pretende llegar a tener 10 líneas por habitantes, lo que pondría al país, en términos de densidad telefónica, un 38% arriba de los estándares internacionales. Un detalle de las necesidades estimadas y la inversión propuesta hasta finales de este siglo aparece en los cuadros siguientes.

CUADRO 23

Necesidades de inversión en telecomunicaciones (en millones de colones)		
INVERSIÓN	1989 - 1994	1995 - 2000
Instalación de nuevas líneas telefónicas	130.0	195.0
Reconstrucción de los servicios dañados	55.5	83.5
Nuevos edificios de áreas técnicas y administrativas	9.5	---
Digitación de la red regional	8.0	12.0
Expansión de la nueva oficina central de larga distancia	3.0	4.5
Mejoras en la red telefónica de información y celular	9.5	14.0
Otros proyectos	6.0	9.0
Costos imprevistos	44.5	67.0
T O T A L	266.0	385.0

FUENTE: Evaluación del Sector Infraestructura, AID, 1990.

CUADRO 24

Inversión propuesta 1994-1999 de MIPLAN			
PROYECTOS	RECURSOS EXTERNOS	RECURSOS INTERNOS	TOTAL
	Millones de colones corrientes		
* Construcción de nuevas líneas al sur oriente o sur poniente del AMSS	219.3	57.6	276.9
* Sustitución de líneas analógicas Central Roma y San Miguelito	133.9	---	133.9
* Construcción de nuevas líneas al nor poniente del AMSS	327.6	---	327.6
* Ampliación a cabecera departamentales y municipios del interior del país	320.5	84.0	404.5
* Ampliación AMSS, municipios a nivel nacional y construcción de nuevas en el área rural	---	1,351.6	1,351.6
* Ampliación telefonía rural: Etapa I	550.3	---	550.3
* Ampliación municipio Gotera	9.3	10.7	20.0
T O T A L	1,560.9	1,503.9	3,064.8

FUENTE: MIPLAN.

Según la AID, las previsiones anteriores permiten concluir que, dada la magnitud de los proyectos de inversión planeados para el siguiente quinquenio (3,064.8 millones de colones), y la elevación de los estándares que el país posee en términos de densidad telefónica, se debe, en primer lugar, mejorar el servicio telefónico en las zonas rurales. En segundo lugar, por el proceso de globalización que se está impulsando en la economía nacional, el sistema de comunicaciones debe estar acorde a las necesidades del sistema financiero y de la expansión de las multinacionales, por lo que es necesario hacer sustanciales avances tanto en la densidad como en la calidad del servicio.

III

El Balance de estas Evaluaciones y el Debate entre Privatización y Modernización

a. El balance

Un rápido balance de las evaluaciones sobre el estado de la infraestructura y los servicios que hemos examinado permite mostrar limitaciones de dos tipos: la primera se refiere al hecho de ignorar la historia que explica el carácter público de la propiedad de la infraestructura y de las empresas encargadas de la provisión de los servicios; la segunda remite a la no consideración del impacto de la insuficiencia y obsolescencia de éstos en la población que no constituye una demanda solvente.

La primera limitación explica porqué estas evaluaciones, al hacer análisis solamente sobre el momento actual y orientar sus propuestas fundamentalmente hacia las necesidades futuras de un modelo de crecimiento económico altamente inequitativo y excluyente no pueden, por un lado, recoger los aspectos positivos de la gestión pública de la infraestructura y los servicios realizada durante las décadas precedentes y explicar la desigualdad en el reparto de los beneficios generados por la provisión de estos servicios, y por otro, articular las propuestas de modernización y ampliación de éstos con los programas de lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Así, cuando se evalúa la infraestructura de transporte terrestre se toman en consideración casi exclusivamente las necesidades económicas, válidas indudablemente, de la producción y circulación de bienes, estando en un segundo plano la problemática del transporte público de pasajeros, cuyos costos inciden decisivamente en las condiciones de vida de la población de menores ingresos. En este caso, por ejemplo, hay una ausencia visible de una concepción de desarrollo territorial en la cual se debería inscribir un planteamiento de modernización y ampliación de las vías de comunicación terrestre, aérea y marítima, que incluya las nuevas modalidades de integración, y donde la cuestión multimodal es clave.

El análisis del sector energético aborda superficialmente las cuestiones del medio ambiente, obstaculizando el planteamiento de un desarrollo verdaderamente sostenible. Lo anterior es

especialmente grave debido a la gravedad de la situación ambiental en el país. Por otra parte, en el país la producción de energía eléctrica está íntimamente relacionada a una de las mayores limitaciones del país, los recursos hídricos.

Las telecomunicaciones, quizás el servicio de menor impacto en las condiciones de vida de los sectores de menores ingresos, se han evaluado prácticamente sólo desde las perspectivas del sector privado vinculado a la exportación de bienes y servicios a las empresas. Sin negar su importancia, en este caso como en el de la energía eléctrica, la ausencia o insuficiencia en el acceso a estos servicios es crucial si se pretende realmente luchar contra la pobreza y la exclusión social.

En síntesis, podemos afirmar que el sesgo tecnocrático de las evaluaciones revisadas indica la necesidad de ampliarlas sustancialmente si se pretende plantear otras alternativas, tarea que debe realizarse al menor plazo posible.

Así, la no consideración del impacto negativo de la insuficiencia y obsolescencia de la infraestructura y los servicios en la población de menores recursos está en la base del hecho que estas evaluaciones no incorporen la construcción de infraestructura y la provisión de servicios que están ejecutando, al nivel de pequeñas comunidades rurales y urbanas, los programas de compensación social y de emergencia, como el Fondo de Inversión Social (FIS), y la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN).

Especial análisis requiere el Plan de Reconstrucción Nacional (PRN), porque sus acciones se orientan principalmente a la infraestructura a nivel local, y aunque complementan las obras ejecutadas por el Ministerio de Obras Públicas y algunas entidades autónomas como ANDA y CEL, la ausencia de un plan coordinado podría generar contradicciones y constituir una fuente de disputa de recursos a pesar de que se inscribe en una opción desconcentradora.

Observando la inversión en infraestructura y servicios de este Plan podemos notar que durante 1993 el monto de sus inversiones, 280.3 millones de colones, que se incrementó en un 77% respecto a 1992, fue sensiblemente mayor que la inversión ejecutada por el Ministerio de Obras Públicas, que sumó 209.7 millones; casi duplica la inversión de ANDA y CEL; y fue mayor también que la de ANTEL.

El detalle de esta inversión muestra el énfasis en los pequeños proyectos.

CUADRO 25

**INVERSIÓN DE LA SECRETARÍA DE RECONSTRUCCIÓN NACIONAL. 1993
(millones de colones)**

SECTOR	# DE OBRAS	MONTO INVERTIDO
vías de acceso	1,166	176.3
acueductos y alcantarillados	65	6.3
electrificación	249	37.9
otros (educación, salud, casas comunales, edificios municipales)	453	59.8

FUENTE: Banco Central de Reserva.

Estamos en este caso ante servicios fundamentalmente destinados al consumidor final, y aunque la inversión en vías de acceso permite la movilización de insumos y productos, se trata de la producción destinada ante todo al mercado interno y no al mercado externo.

Recordemos, por otra parte, que los programas de la Secretaría de Reconstrucción Nacional y del Fondo de Inversión Social tienen un carácter no permanente, y que se supone que sus acciones serán asumidas posteriormente y de forma automática por mecanismos de mercado. Nada está previsto, sin embargo, sobre la institución que se encargaría de sustituir el trabajo que actualmente realizan la SRN y el FIS, por lo que se abre una interrogante al respecto, con las previsibles consecuencias negativas para los sectores más pobres y socialmente excluidos.

La cuestión del derecho ciudadano al acceso a los servicios, independientemente de que constituyan parte de la demanda solvente emerge aquí con toda su pertinencia, 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.

b. El dilema privatización/modernización

A pesar de las limitaciones señaladas, la vigencia de la problemática de la infraestructura y los servicios exige analizar cuidadosamente las propuestas de solución planteadas.

Desde el lado gubernamental, y con el apoyo decidido de la gran empresa privada se han elaborado, desde hace varios meses, estudios para impulsar la privatización de varias de las instituciones estatales encargadas de la provisión de servicios, destacándose entre ellos ANTEL y CEL, y se piensa próximamente someter a consideración de la Asamblea Legislativa leyes para su privatización total o parcial.

La empresa privada apoya este proceso de privatización pero exige el saneamiento previo de las empresas públicas como ANTEL, para lo cual ha elaborado propuestas (FUSADES, 1994), que se apoyan en los planteamientos del Banco Mundial (Banco Mundial, 1994), los que deben ser analizados y discutidos en profundidad porque incidirán decisivamente en la problemática de la infraestructura y los servicios públicos en los años futuros (Lungo, 1995).

Por el lado de las organizaciones sociales populares, especialmente de los sindicatos, no se han podido realizar estudios en profundidad que fundamenten propuestas alternativas. La enorme disparidad de recursos y capacidad técnica existente entre el sector gubernamental y la gran empresa privada, por un lado, y los sectores populares, por el otro, y la dificultad de acceder a información válida dificultan este trabajo. Por esta razón el énfasis se ha colocado en posiciones de principio que, oponiéndose a la privatización aceptan la imperiosa necesidad de modernizar las instituciones, la infraestructura y los servicios prestados.

Aquí se presenta lo que podría constituir en nuestra opinión un falso dilema: privatización versus modernización, el que podría introducir serios obstáculos en el camino para plantear opciones alternativas a la simple privatización.

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 gira entonces alrededor de como lograr esta modernización.

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 condiciones 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.

Según las organizaciones sociales populares esta modernización podría lograrse sin privatizar las instituciones encargadas de la provisión de estos servicios, aunque sus propuestas no han avanzado mucho más allá de los planteamientos generales.

Pensamos, entonces, que la oposición entre privatización y modernización constituye un falso dilema que es necesario superar, particularmente por la coincidencia de los distintos sectores de la sociedad salvadoreña en la necesidad de la modernización de la infraestructura y los servicios, y que los esfuerzos que hay que realizar por parte de quienes postulan la necesidad de impulsar un modelo de desarrollo sostenible, equitativo y no excluyente, deben girar alrededor de como lograr esta modernización en el marco de este modelo.

Al respecto es interesante difundir y discutir otras experiencias latinoamericanas y los distintos enfoques utilizados, desde los que postulan las bondades de la privatización de las empresas públicas encargadas de la provisión de infraestructura y servicios (Glade, 1991; entre muchos), hasta los que asumen posturas críticas fundamentadas frente a este proceso (Coing, 1994; Cuervo et al., 1988; entre otros).

Avanzar en este camino exige sin embargo la realización de análisis específicos para cada caso (transportes, energía, telecomunicaciones, agua, drenajes, etc.), pero articulados al análisis de la realidad global del país y el contexto centroamericano; el conocimiento y discusión de experiencias de lucha contra la privatización indiscriminada en este campo que se han venido desarrollando en otros países latinoamericanos durante los años recientes, especialmente desde la perspectiva de los consumidores de menores ingresos (CINEP, 1993); y ante todo, la incorporación de las opiniones de los distintos actores involucrados en los procesos de modernización y privatización, sin lo cual cualquier medida, aunque se imponga, se enfrentará a numerosos obstáculos para alcanzar los objetivos que pretenda alcanzar.

Pero la mayor exigencia que se impone consiste en pensar esta modernización y plantear la privatización en el marco de una reforma del Estado de carácter integral, lo que no está ocurriendo

en el momento actual, en donde los esfuerzos de descentralización, por ejemplo, corren separadamente de la problemática que nos ha ocupado en este trabajo, y ambos procesos están desligados de las propuestas en el campo fiscal y tributario.

Lo que queremos reiterar, finalmente, es que la búsqueda y construcción de alternativas de desarrollo en este campo, como en todos los demás, que sean socialmente justas y económicamente viables, impone la necesidad de investigaciones en profundidad y el abandono de concepciones y esquemas analíticos que fueron útiles en otro momento histórico pero que ya no responden a las condiciones del momento actual.

BIBLIOGRAFIA

AID: *Evaluación del sector infraestructura*, febrero de 1990, San Salvador.

Banco Central de Reserva: "Informe sobre el sector construcción en 1994", febrero 1995, San Salvador.

Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 1994*, Washington, 1994.

BID: *El Salvador: informe socio-económico*, enero de 1993, San Salvador.

CINEP: *Servicios públicos domiciliarios. Coyuntura 1993*. CINEP, 1993, Bogotá.

Comité de Defensa del Consumidor (CDC): campo pagado en el periódico *La Prensa Gráfica*, 15 de marzo de 1995, San Salvador.

Coing, Henri: "Les services urbains et la privatisation. Venezuela 1989-1993", LATTIS, Institut d'Urbanisme de Paris / Ecole Nationale de Ponts et Chaussées, Paris, 1994.

Cuervo, Luis M.; Jaramillo, Samuel; González, Jorge; y Rojas, Fernando: *Economía política de los servicios públicos. Una visión alternativa*, CINEP, 1988, Bogotá.

FUSADES: "Privatización de las telecomunicaciones", *Boletín Económico y Social* 107, octubre de 1994, San Salvador.

Glade, William (ed.): *Privatization of Public Enterprises in Latin America*, International Center for Economic Growth, Institute of the Americas, Center for U.S.-Mexican Studies, San Francisco, 1991.

Lee, Kyu and Anas, Alex: "Impacts of Infrastructure Deficiencies on Nigerian Manufacturing. Private Alternatives and Policy Options", Discussion Paper, February 1992, The World Bank, Washington.

Lungo, Mario: "La Autoridad Unica y la Gestión Compartida del transporte público en el Area Metropolitana de San Salvador: una propuesta", *Alternativas para el Desarrollo* 22, agosto de 1994, FUNDE, San Salvador.

Lungo, Mario: "El desarrollo urbano y la privatización de la infraestructura y los servicios. Crítica a la visión del Banco

Mundial", *Alternativas para el Desarrollo* 26, enero-febrero de 1995, FUNDE, San Salvador.

Lungo, Mario y Baires, Sonia: "San Salvador: economía urbana y política en las primeras décadas del siglo XX.", *Procesos Urbanos*, ISTMO EDITORES, San Salvador, 1992.

Naim, Moisés: "Latin America's Journey to the Market: from Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy", *Inter-American Dialogue, Policy Brief*, September 1994, Washington.

Rivera, Roberto y Gallagher, Mark: *El gasto público y el Estado moderno*, USAID, noviembre de 1994, San Salvador.

Toledo Silva, Ricardo: "Urban Environment, Infrastructure Supply and Institutional Reshaping", paper presented to the International Seminar "The Hidden Assignment", Rotterdam, 1994.