

El Desarrollo Urbano y la Privatización de la Infraestructura y los Servicios. Crítica a la Visión del Banco Mundial

Mario Lungó

1. El debate suscitado alrededor del plan económico de la administración de Calderón Sol ha puesto en primer plano la cuestión de la insuficiencia y obsolescencia de la infraestructura y los servicios si el país pretende insertarse ventajosamente en el actual proceso de globalización económica.

Esta cuestión aparece asociada al tema de la necesaria modernización del Estado, y rápidamente se plantea que la mejor vía para lograr lo anterior es la privatización de la infraestructura y los servicios para poder contribuir a elevar el nivel de eficiencia y competitividad de las empresas nacionales.

Muy lejos se encuentran las preocupaciones sobre los negativos efectos en las condiciones de vida de los sectores sociales mayoritarios de la insuficiencia y obsolescencia señaladas, ya que se parte del supuesto de que es el simple funcionamiento mercado el que solucionará, a un plazo nunca definido, los problemas de la pobreza y la exclusión social.

Aprobado el plan econó-

mico, la preocupación y la discusión se traslada a las condiciones que el entorno debe cumplir para que éste sea exitoso. Aquí se presenta, con gran fuerza, la necesidad de la modernización de la infraestructura y los servicios, y dentro de esta estrategia de desarrollo donde la producción agropecuaria pasa a un segundo plano, la necesidad de incrementar la productividad de las ciudades, sede del sistema financiero que juega el rol central en esta estrategia.

Se ha abierto así, en el país, un importante debate sobre la modernización de la infraestructura y los servicios, donde se trata de imponer la vía de la privatización, y poco a poco se comenzará a discutir la relación de las ciudades con la productividad de la economía.

A nivel mundial, dentro de este debate juega un papel clave la posición de los organismos multilaterales de cooperación, especialmente el Banco Mundial, por lo que consideramos necesario analizar críticamente su posición al respecto.

2. Desde 1991 el Banco

Mundial señaló, en el documento donde plantea su agenda urbana para los años 90, la necesidad de la modernización de la infraestructura urbana para poder incrementar la "productividad" de las ciudades en los países en desarrollo (Banco Mundial, 1991). En 1994 el Banco da un paso sustancial en torno a esta problemática al dedicar su Informe sobre el Desarrollo Mundial de este año a la infraestructura y su relación con el desarrollo (Banco Mundial, 1994).

El documento sobre la agenda urbana de los años 90 parte de la idea que los problemas urbanos deben considerarse desde una perspectiva más amplia que la dominante hasta ese momento, que fuera más allá de la vivienda y la infraestructura residencial y se extendiera al problema de la *productividad urbana*, considerando que el 60% del valor generado en los países en desarrollo es producido en las áreas urbanas (Lille International Meeting, 1990). Paralelamente se deben abordar las cuestiones de la creciente pobreza en las ciudades, del deterioro del me-

dio ambiente urbano y la falta de conocimientos sobre los problemas surgidos por el proceso de urbanización en los años recientes.

En opinión del Banco Mundial se tienen que relacionar las políticas macroeconómicas, que se administran a nivel nacional, y las políticas urbanas, que se administran en gran parte, aunque no exclusivamente, a nivel de la ciudad, ya que el comportamiento de la economía urbana afecta el desempeño macroeconómico. Señala al respecto tres vínculos entre ellas: el financiero, el fiscal y el productivo.

Una debilidad del sector financiero en la mayoría de los países en desarrollo, y en particular la dificultad de movilizar el ahorro privado, ha significado que la mayor parte del financiamiento de las inversiones urbanas quede en manos del sector público. El vínculo fiscal entre la economía urbana y la macroeconomía es igualmente importante ya que el escaso ingreso de los gobiernos de las ciudades contribuye al déficit fiscal nacional. Respecto al vínculo productivo, los obstáculos a la productividad urbana, tales como la deficiencia de la infraestructura afectan tanto a las empresas (Lee and Anas, 1992), como a las familias, disminuyendo su aporte al valor agregado nacional.

correcta política macroeconómica es necesaria para incrementar la productividad urbana esto no es suficiente. Se deben incorporar las dimensiones espaciales de la economía de las ciudades, ya que las economías de escala y aglomeración generan también deseconomías muy conocidas.

Adicionalmente a las deficiencias en la infraestructura, se mencionan otros tres obstáculos claves para lograr un aumento de la productividad urbana: el inadecuado marco regulatorio urbano, la debilidad de los gobiernos municipales y la deficiencia de los servicios financieros.

En este contexto, el Banco Mundial propone la adopción de un conjunto de políticas donde el papel del Estado pase de proveedor directo de infraestructura y servicios a jugar un rol de "facilitador" de la creación de un marco financiero y regulatorio para que la empresa privada, las organiza-

ciones comunitarias y las unidades familiares lo sustituyan en su antiguo papel. Lo anterior se acompañaría, en la propuesta planteada, con la descentralización de las responsabilidades hacia los gobiernos municipales, en lo que se refiere a las finanzas y la administración de la infraestructura y los servicios urbanos.

La estrategia de este conjunto de políticas descansa en la reducción de los cuatro obstáculos que enfrenta la productividad urbana antes mencionados.

Particularmente, para los objetivos de este artículo, destaquemos el obstáculo que representa para el aumento de la productividad de la economía de las ciudades el déficit y la obsolescencia de la infraestructura y los servicios, lo que está relacionado con la disminución del gasto público en infraestructura.

Al respecto el documento

CUADRO 1	
Evolución de los Gastos en Construcción de Nueva Infraestructura en Países Seleccionados: 1980-1992	
Evolución	Países
+ del 25%	Chile
0% a -25%	Costa Rica, Ecuador
-25% a -50%	República Dominicana, Paraguay, El Salvador, Argentina
-50% a -75%	Venezuela, Brasil, Guatemala, Panamá, México

CUADRO 2

Evolución de la Participación de la Infraestructura en los Gastos Gubernamentales en Países Seleccionados: 1980-1992

Evolución	Países
+ del 2%	Argentina
0% a +2%	Chile, Uruguay
0% a -2%	El Salvador, República Dominicana, Ecuador
-2% a -4%	México, Brasil, Panamá, Venezuela
-4% a -6%	Costa Rica, Paraguay
-8%	Guatemala

Fuente: Moisés Naím, "Latin America's Journey to the Market: from Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy", 1994.

del Banco Mundial menciona ciudades en las que empresas privadas se ven obligadas a invertir parte de su capital en la generación de energía eléctrica; otras en las que la congestión del tráfico vehicular reduce las economías de aglomeración; otras donde la insuficiencia en la provisión de agua restringe la producción manufacturera; etc. Aunque el documento no lo explicita, el impacto sobre la reproducción de la fuerza de trabajo y las condiciones de vida de amplios sectores de la población de estas ciudades es igualmente negativo.

Se propone entonces el fortalecimiento de la administración de la infraestructura urbana, afirmando que si en el pasado esto se ha tratado de lograr a través de proyectos individuales a nivel de vecindario o de proyectos para categorías específicas de infraestructura a

nivel de toda la ciudad, en el momento actual se impone trabajar a nivel de la ciudad en su conjunto, lo que implica: primero, aumentar el nivel de las inversiones en infraestructura en algunos países; segundo, mejorar la composición de las inversiones (por ejemplo asegurarse que haya equilibrio entre las redes primarias y los sistemas de distribución vecinales); tercero, mejorar el rendimiento operacional de las inversiones; y cuarto, mejorar el mantenimiento y la rehabilitación de las inversiones existentes.

Lo anterior, además de exigir la reforma de la institucionalidad existente, conduce a las cuestiones de la descentralización, la privatización, la rentabilidad, la cobertura y la calidad en la provisión de la infraestructura y los servicios.

3. La propuesta del Banco Mundial motivó que otras

agencias de cooperación definirían su política urbana, entre ellas el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, 1991). Ambas han suscitado numerosas polémicas. Interesa en este artículo rescatar las principales críticas hechas al planteamiento del Banco Mundial. Un primer conjunto de objeciones se ubican en la dimensión política: la poca consideración del rol de la participación popular en la formulación de estas políticas; el excesivo énfasis colocado en el papel económico de la ciudad legal o formal, ignorando el papel y el aporte de la llamada ciudad ilegal o informal; la generalización de estas políticas no importando la existencia de regímenes políticos muy diferentes, etc. (Harris, 1992). Otra serie de opiniones críticas giran en torno a la poca atención prestada a los vínculos de las ciudades con sus ámbitos regionales, planteándose la pregunta si cuando se habla de mejorar la productividad urbana se está hablando del incremento de la productividad y eficiencia de las ciudades en sí mismas o del aumento de la eficiencia de los sistemas urbanos. Finalmente emerge la interrogante sobre quien capta los beneficios derivados de una mayor productividad urbana y como son ellos distribuidos (Burgess, Carmona and Kolstee, 1994).

Algunos consideran no

obstante, que el enfoque de la productividad urbana constituye un paso en adelante en el abordaje de la problemática del desarrollo urbano al posibilitar la incorporación de la infraestructura social en forma integral (Harris, 1992).

4. Específicamente en lo concerniente a la infraestructura y los servicios, los enfoques neoliberales propugnan por la privatización y la desregulación de su provisión, pues su manejo por parte del Estado ha demostrado ser ni eficiente ni equitativo, y ha producido externalidades ambientales negativas.

El informe del Banco Mundial de 1994, dedicado a la infraestructura y su relación con el desarrollo, parte de dos premisas:

"a. La infraestructura puede aportar grandes beneficios en términos de crecimiento económico, alivio de la pobreza y sostenibilidad ambiental, pero sólo cuando proporciona servicios que responden a la demanda real y lo hace con eficiencia.

b. Las causas de los deficientes resultados obtenidos en el pasado, así como las posibilidades de mejora del desempeño, hay que buscarlas en los incentivos que se ofrecen a los proveedores."

Aclarando que las inversiones en infraestructura no son por sí solas suficientes

para generar incrementos sostenidos en el crecimiento de la economía, señala sin embargo que la demanda de servicios si es directamente sensible a este crecimiento, y

detallando más el diagnóstico ubica como principales causas de una provisión mala y deficitaria las siguientes: la ineficiencia en la explotación de la infraestructura y los servicios; los bajos niveles de mantenimiento; las limitaciones financieras y las altas cargas fiscales; y la falta de atención a las demandas de los usuarios. La situación anterior se traduce en un incremento de la pobreza y el deterioro del medio ambiente urbanos, lo que se agrava en ocasiones por el mal diseño de los proyectos.

Se sostiene, por otra parte, que más que incrementar la cantidad de activos en este sector se debe mejorar la calidad de los servicios, y que la inversión en infraestructura nueva descuidando la inversión en el mantenimiento, constituye una asignación equivocada de recursos.

A partir de estas premisas el informe sugiere los siguientes principios generales para la reforma en este sector:

"a. Administrar la infraestructura como una empresa comercial y no como una burocracia, es decir, la provisión de infraestructura debe con-

cebirse y llevarse como una industria de servicio que responda a la demanda de los clientes.

b. Introducir elementos de competencia, de forma directa si ello es factible, o indirectamente si no lo es. La competencia hace que los consumidores tengan donde elegir lo que mejor satisfaga sus necesidades y presiona a los proveedores para que sean eficientes y responsables de cara a los usuarios.

c. Brindar a los usuarios y otras partes interesadas cauces de opinión efectivos y responsabilidad real."

La aplicación de estos principios se apoya en tendencias de cambio originadas por la innovación tecnológica y el ordenamiento de los mercados, el creciente consenso en torno a la necesidad de impulsar procesos de privatización, y la existencia de una amplia preocupación por combatir la pobreza y detener el deterioro del medio ambiente.

El informe del Banco Mundial presenta un menú de opciones para avanzar en la modernización de la provisión de infraestructura y los servicios que van desde la propiedad y explotación pública hasta la comunitaria pasando por la privada en una visión de múltiples combinatorias.

La primera opción puede combinarse con un contrato-

plan o un contrato-gestión que estimule a los administradores del servicio a alcanzar determinadas metas. La segunda con contratos de arrendamiento de explotación y mantenimiento, o con concesiones. La tercera debe prevenir la formación de monopolios privados. La cuarta se dirige hacia proyectos de pequeña escala complementarios de los servicios de nivel regional o nacional.

Para el Banco Mundial, la asociación entre los sectores públicos y privado en el financiamiento ofrece buenas perspectivas, y los gobiernos seguirán teniendo una función, si bien diferente, en el campo de la infraestructura.

El informe indica que en los países en desarrollo sólo el 7% de las inversiones en infraestructura y servicios proviene del capital privado, y 12% tiene su origen en la ayuda externa. El grueso del financiamiento tiene su origen en el sector público, por lo que se necesita, en opinión del Banco Mundial, una fuerte movilización de recursos internos para modificar estas proporciones.

La lectura de los planteamientos del Banco Mundial conduce rápidamente a la siguiente interrogante:

¿Es factible aplicar estas recomendaciones que se dirigen a la demanda solvente cuando la mayoría de la po-

CUADRO 3	
Opciones de Privatización	
opción A:	propiedad y explotación por una empresa o un departamento del sector público
opción B:	propiedad del sector público y explotación contratada con el sector privado
opción C:	propiedad y explotación por el sector privado, a menudo sujetas a reglamentación
opción D:	prestación de los servicios por las comunidades y los usuarios

blación en nuestros países se encuentra en situación de pobreza y la mayor parte de nuestras ciudades son construidas "ilegalmente"?

Porque las premisas y los principios que según el Banco Mundial deberían guiar la reforma en el sector de la infraestructura tienen por destinatario final a los consumidores capaces de pagar por los servicios urbanos, que obviamente no son la totalidad de los habitantes de nuestras ciudades. Aunque el Informe afirma que los gobiernos tienen la responsabilidad de defender los intereses de los sectores en situación de pobreza, esto aparece como secundario en el planteamiento central que se sostiene.

Así, el Informe solamente afirma que en los casos en que las actividades relacionadas con la infraestructura tienen efectos externos importantes, para bien o para mal, o allí donde la disciplina del mercado es insuficiente para garantizar la responsabilidad ante los consu-

midores u otros grupos afectados, los gobiernos tienen que tomar en cuenta sus preocupaciones por otros medios.

Aquí queremos introducir una distinción sugerida por un investigador brasileño especialista en esta área (Toledo Silva, 1994): no se debe confundir a los usuarios con los ciudadanos. Si bien es correcto la defensa de los primeros, para el mercado y también para las propuestas del Banco Mundial, tal como se desprende del Informe, los usuarios están constituidos por la demanda solvente exclusivamente, quedando fuera de esta categoría la enorme cantidad de la población mundial excluida económica y socialmente por el funcionamiento del sistema mismo. Acceder a los servicios y utilizar la infraestructura es, al contrario, un componente indispensable en la construcción de la ciudadanía y la democracia, a pesar de no poder pagar por ellos, y cualquier propuesta que ignore esta realidad estará contribuyendo, en aras

exclusivamente de una mayor eficiencia y racionalidad, a acentuar la exclusión social existente.

Pensamos que el proceso de modernización de la infraestructura y los servicios, aunque tiene que tomar en consideración las condicionantes económicas señaladas en el Informe del Banco Mundial, debe articularse a políticas sociales reformuladas que permitan el acceso de los primeros a aquellos sectores sociales que el mercado excluye. Se abre aquí un importante campo de análisis y reflexión que exige examinar históricamente la evolución de las políticas sociales durante las últimas décadas (Moser, 1992).

Referencias

1. Banco Mundial (1991): *Política urbana y desarrollo económico. un programa para el decenio de 1990*, Washington, 1991.
2. Banco Mundial (1994): *Informe sobre el desarrollo mundial 1994. Infraestructura y desarrollo*, Washington, 1994.
3. Burgess, Rod; Carmona, Marisa; and Kolstee, Theo (1994): *Contemporary Urban Strategies and Urban Design in Developing Countries*, Delft University of Technology, Delft, 1994.
4. Harris, Nigel (1992): *Cities in the 1990's. The Challenge for Developing Countries*, University College London, 1992.
5. Lee, Kyu Sik and Anas, Alex (1992): "Impacts of Infrastructure Deficiencies on Nigerian Manufacturing. Private Alternatives and Policy Options", Discussion Paper, February 1992, The World Bank, Washington.
6. Lille International Meeting (1990): *Cities: the Mainspring of Economic Development in Developing Countries*, United Towns Organization, París, 1990.
7. Moser, Caroline (1994): "Poverty Alleviation", paper presented to the International seminar "The Hidden Assignment", Rotterdam, 1994.
8. Naim, Moisés (1994): "Latin America's Journey to the Market: from Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy", Inter-American Dialogue, *Policy Brief*, September 1994, Washington.
9. Toledo Silva, Ricardo (1994): "Urban Environment, Infrastructure Supply and Institutional Reshaping", paper presented to the International seminar "The Hidden Assignment", Rotterdam, 1994.
10. UNDP (1991): *Cities, People and Poverty: Urban Development Cooperation for the 1990's*, New York, 1991.

Títulos recientes de la serie Alternativas para el Desarrollo:

18. "La Modernización del Estado: El Papel del Estado en la Sociedad", abril 1994.
19. "La Problemática de la Calidad de los Alimentos en El Salvador", mayo 1994.
20. "Migraciones Internacionales, Remesas e Impacto en las Ciudades", junio 1994.
21. "La Salud en la Mira del Ajuste Económico", junio 1994.
22. "La Autoridad Unica y la Gestión Compartida del Transporte Público en el Area Metropolitana de San Salvador"; "El Sector Construcción en el Momento Actual", agosto 1994.
23. "La Estructura Productiva Salvadoreña: Un análisis de la matriz insumo-producto 1990"; "La Creación de un Sistema de Prevención de Desastres: Una Necesidad para el Desarrollo Sostenible en El Salvador"; "Reforma en Salud: Entre Privatización y Descentralización", septiembre 1994.
24. "Globalización, Tecnología y Mal Desarrollo"; "Las Condiciones Actuales de la Agricultura Salvadoreña: Un Límite No Comprendido", octubre 1994.
25. "El Desarrollo Regional-Local en El Salvador"; "La Transferencia de Tierras en Chalatenango: Límite y Posibilidad para el Desarrollo Regional"; "La Organización de la Producción y Tenencia de la Tierra en el Sur de Tecoluca, San Vicente", noviembre/diciembre 1994.

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

Esta publicación ha sido
posible gracias al apoyo de
CIMADE.

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

IMPRESOS

CORREOS DE
EL SALVADOR
SAN SALVADOR

REDUCCION DEL 50%
TARIFA SOBRE IMPRESOS
(Servicio Interno)
RESOLUCION MINISTERIO DEL INTERIOR
de fecha 7 de julio 1975