

**CAPITULO III. PRIVATIZACION DEL SERVICIO DE DISTRIBUCION DE
ENERGIA ELECTRICA .**

Investigadora: María Eugenia Ochoa.

CAPITULO III. PRIVATIZACION DEL SERVICIO DE DISTRIBUCION DE ENERGIA ELECTRICA .

INTRODUCCION:

La investigación sobre la privatización del servicio de energía eléctrica en el país pretende abordar el estudio de las políticas, las medidas y el marco regulatorio que se impulsó en el contexto de implementación de los PAE y PEE en el país. El propósito fundamental de esta investigación se plantea el análisis del impacto que esta medida de privatización del servicio de energía eléctrica tendría tanto en la calidad de vida de la población como en otros aspectos y variables del contexto económico y social.

Estudiar el impacto de esta medida a poco más de un año de su puesta en marcha representa un reto en cuanto a las limitaciones de información y al corto tiempo de su implementación. Sin embargo el proceso de consulta desarrollado por este ejercicio determinó que en comparación con los otros servicios privatizados o en proceso de privatización; éste contaba con mayores posibilidades de análisis.

En este proceso de investigación se han utilizado técnicas de investigación cualitativa y cuantitativa para lo cual se reordenó la información estadística publicada por las instituciones oficiales y privadas nacionales y los organismos internacionales. A su vez se procedió a la realización de un conjunto de talleres con mujeres y hombres procedentes de diversas comunidades organizadas a nivel de gremios comunales urbanos y rurales, así como con líderes de comunidades rurales afectados por el alza en las tarifas de energía eléctrica, quienes plantearon demandas como consumidores.

En estos talleres se procedió a recopilar información cualitativa y así analizar y evaluar las ventajas y desventajas del proceso de privatización en la calidad de vida de los/as participantes.

Partiendo de la metodología de investigación asumida por SAPRIN y de los enfoques desarrollados por la misma: (de economía política, de género y de medio ambiente), se analizaron los objetivos de análisis de los programas de estabilización y ajuste, así como los objetivos de las políticas de estos programas, y la discusión de estos objetivos en relación a las repercusiones de la privatización en la distribución de energía eléctrica en cuanto a la calidad del servicio, su acceso y uso, su precio y en torno a su posible impacto en la política fiscal del país.

La fase de análisis llega hasta septiembre de 1998. De ahí que, de ser correcta la información proporcionada por las fuentes consultadas: Distribuidoras de Energía Eléctrica y SIGET, la mayoría de la información utilizada podría identificar diversos problemas que ya comienzan a evidenciarse tanto en torno al funcionamiento de las empresas, como referidos al marco de regulación y supervisión de las mismas, así como sobre las percepciones que en cuanto a calidad y accesibilidad del servicio tiene la población.

El proceso metodológico desarrollado consistió en definir el marco teórico en el cual se basó el proceso de privatización en el país, así como sus aspectos institucionales y de normatividad que dieron base para impulsar estas medidas. En esta parte se analizan los antecedentes que tienen como preámbulo la privatización del sistema financiero, lo que sentó las bases para impulsar después el marco regulatorio y normativo para iniciar la primera generación de medidas de privatización.

La segunda parte analiza el proceso de privatización de las distribuidoras de energía eléctrica, describiendo y evaluando el proceso de readecuación impulsado por CEL para acondicionar su venta. Este análisis se realiza a partir de su estructura y determinados indicadores.

La tercera parte corresponde al análisis de los efectos y repercusiones de la privatización de este servicio en cuanto a su acceso, calidad, precio, poder adquisitivo del salario, relaciones de género, y en términos muy generales, del medio ambiente.

Finalmente se cierra este estudio estableciendo algunas conclusiones y recomendaciones tanto sobre el proceso de privatización en general, como parte de la implementación de los PAE en el país, como en particular sobre la privatización de las distribuidoras de energía eléctrica; esto en el marco de propiciar un ambiente orientado a mejorar las condiciones de vida de la población como a sentar las bases del desarrollo económico en el país.

1. LA PRIVATIZACION EN EL MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL DE LOS PAE.

1.1. Antecedentes.

Si partimos de la concepción de Ajuste Estructural y Estabilización Económica planteadas por el Banco Mundial BM, y el Fondo Monetario Internacional, FMI, y referida en la primera parte de este trabajo, el proceso de privatización se inscribe como parte del conjunto de medidas comprendidas en este tipo de Programas que buscan, entre sus dos objetivos centrales, la liberalización de la economía (desregulación y apertura), y la redefinición del papel del Estado (privatización y focalización).

Estas reformas tienen a su base una concepción y rol determinado que el Estado debe jugar en el que hacer económico global, así como en el proceso mismo de aplicación de las mismas, teniendo como eje la búsqueda de reformas estructurales y la modernización del Sector Público, planteado como el principal desafío para posibilitar un Estado más eficiente.

Estas reformas a la gestión y el manejo del sector público buscaban desde la perspectiva teórica del Ajuste Estructural¹:

¹ Oswaldo Rosales V. El Debate sobre Ajuste Estructural en América Latina. Enero 1990.

En primer lugar, aumentar el ahorro del sector público con metas específicas a través de:

- Reformas tributarias.
- Disminución de la evasión y el mejoramiento de la recolección a través de la modernización del sistema de recaudación.
- Mejoramiento de la eficiencia y aumento en tarifas de servicios públicos: electricidad, agua, transporte, etc.
- Eliminar las prácticas de subsidios cruzados así como los impuestos de carácter específico.

En segundo lugar, mejorar la efectividad de la inversión pública y la revisión de las prioridades de los planes de inversión pública.

Finalmente reducir y/ o hacer más eficiente el tamaño del Sector Público.

En este marco la privatización se entiende como el proceso y mecanismo a través del cual el Sector Público vende ó transfiere la producción ó prestación de bienes ó servicios al Sector Privado. Desde esta perspectiva de Ajuste Estructural este tipo de medidas se orientan a cumplir con lineamientos que buscan incrementar la confianza en el mercado y en el Sector Privado a partir de las dudas y desconfianza hacía la administración y planificación del Sector Público.

Desde el diseño y estructura típica de un Programa de Ajuste Estructural² encontramos en lo que se denomina **Reforma Institucional**, la privatización de las Empresas Estatales productoras de bienes y servicios.

También en este rubro se plantea la búsqueda de un mayor nivel de coordinación del sector que se proyecta descentralizar, con una mejora del sistema de información y seguimiento, reforma a los sistemas de las Empresas Públicas, pretendiendo disciplinarlos a los objetivos oficiales; la actualización y manutención del valor real de las tarifas de los servicios públicos, introduciendo criterios de competencia.

En los otros apartados de las estructuras típicas de los PAE que se describe como de Estructura de **Incentivos a la Inversión Privada y Extranjera** encontramos una política de liberalización paulatina de precios con reducción directa a subsidios.

Mientras que en el apartado de **Inversión Pública** se enmarcan: la prioridad a proyectos que alivien restricciones de divisas, entre ellos se mencionan hidroeléctricas y cultivos de exportación, etc.; la introducción de criterios de evaluación social de proyectos, tales como metodologías de precios sombra realistas; preferencia de proyectos de gestación rápida de corto plazo, que ahorrarán más capital y generaran mayor empleo, así como el fortalecimiento de la capacidad de planificación del sector dada la desconfianza subyacente.

² Idem anterior. Osvaldo Rosales...

En el apartado de **gestión del presupuesto y la deuda**, los propósitos se describen como: la reducción del déficit presupuestario; la reducción de los subsidios al consumo; la redefinición de tarifas de Servicios Públicos; la recuperación del atraso de las tarifas de los mismos; la reducción del gasto no relacionado con el desarrollo, mencionando como ejemplo: gastos administrativos y en ejércitos; así como una orientación más precisa a Programas de Asistencia Social y la reducción de costos unitarios a Programas Sociales.

Desde esta perspectiva teórico conceptual, los PAE plantean al Sector Público, más allá de un mandato de reducción ó adelgazamiento, una revisión exhaustiva de todas sus actividades orientada a decidir cuales bienes ó servicios producidos o distribuidos por él pueden ser transferidos al Sector Privado teniendo como propósito fundamental el logro de mayor eficiencia.

Por ello se busca reformar la estructura del Estado para reducir su tamaño y "hacerlo más eficiente", - logrando un impacto deseado con menor inversión de recursos -. Esto se desarrolla también dirigiendo los servicios sociales hacia sectores específicos de la población focalizando en los grupos más vulnerables.

1. 2. LOS PROGRAMAS DE AJUSTE Y LA PRIVATIZACION EN EL SALVADOR:

Para el caso de El Salvador los organismos internacionales han sido actores claves en la determinación de políticas económicas y sociales³, sobretodo desde 1989, cuando asume la Presidencia Alfredo Cristiani del Partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA).

Estos organismos internacionales reanudaron su ayuda al país a partir de junio de 1989, cuando el Presidente Cristiani inició un Programa extenso de Estabilización Económica y Ajuste Estructural⁴ que tenía como objetivo la rectificación del desequilibrio macroeconómico y la reestructuración de la economía para promover un crecimiento impulsado fundamentalmente por el sector privado y por las exportaciones.

En este sentido el BM ha orientado su financiamiento a promover la reforma de políticas y del marco institucional. De 1990 al 95 el monto total de sus prestamos formaba parte del PAE diseñado para apoyar la preservación de la estabilidad macroeconómica y reformar la estructura y rol del Estado. Así el BM proporcionó dos prestamos de Ajuste Estructural junto con tres préstamos de inversión sectorial dirigidos a sectores específicos del gobierno tales como: sector social, agrícola y energía.

En la segunda mitad de los años 90 el financiamiento del Banco estuvo orientado a:

³ Estrategias y Proyectos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo en El Salvador, 1998. CED, FUNDE, SAPRIN.

⁴ Idem anterior.

- Impulsar la nueva fase del PAE en el país mediante la implementación del Programa de Modernización del Sector Público, que también incluía la modernización del sector energía.
- Programas de Educación⁵.
- El mejoramiento del entorno para el mejoramiento del sector privado.
- La instalación de un nuevo registro nacional de tierras para regularizar la tenencia y a la vez ayudar a liberalizar el mercado de tierras.

En el apartado del Programa de Modernización del Sector Público⁶ en El Salvador, financiado tanto por el BM como por el BID, se busca reestructurar la burocracia del Estado para hacerla más eficiente y reducir sus costos; despojar al Estado de aquellos activos y funciones que están relacionados con el suministro de servicios públicos que el sector privado puede asumir de manera rentable y ayudar a establecer los marcos institucionales, legales y regulatorios que fomentarían la inversión privada.

El BID identifica dos elementos claves para mantener una economía competitiva: "la privatización de los servicios públicos para situar al país estratégicamente en la economía global y el desarrollo de proyectos de infraestructura para promover las exportaciones"⁷, buscando el crecimiento de la productividad a través del proceso de privatización.

La orientación directa de los préstamos tanto del BM como del BID del 91 a la fecha ha estado orientada a esos propósitos. Así por ejemplo, el BM desembolsó dos préstamos de Ajuste al país por un total de US\$125 millones entre 1991 a 1994 y el BID por su parte aprobó un préstamo de US\$90 millones en 1992 denominado "Préstamo Sectorial", específicamente dirigido a impulsar reformas del sector financiero (privatización del sistema bancario). Y en septiembre de 1997, el BID aprobó otro préstamo sectorial de US\$70 millones para el Programa de Modernización del Sector Público con el objetivo de impulsar medidas como la privatización⁸ (acuerdo que hasta el primer semestre de 1998 no había sido ratificado por la Asamblea Legislativa).

2. EL PROCESO DE PRIVATIZACION EN EL SALVADOR.

2.1. ANTECEDENTES.

La privatización, como una de las medidas planteadas en el diseño de los PAE, fue impulsada a partir de 1989, enmarcándose como un presupuesto básico necesario para

⁵ La decisión de aceptar este tipo de préstamos estuvo en debate en la Asamblea Legislativa hasta 1998.

⁶ Este programa planteado en 1997 como continuidad a la estrategia de Ajuste inicial apoyada por el BM.

⁷ BID: "El Salvador Country Paper" Departamento de Operaciones Regionales II. División por país 3 (borrador junio 1997): Resumen Ejecutivo.

⁸ Estrategias y Proyectos del BM y del BID, 1998. CED, FUNDE, SAPRI.

crear condiciones para la liberalización del sistema financiero sustentándola en los supuestos de mayor eficiencia y rentabilidad del sector privado versus el sector público y como requerimiento del predominio del capital bancario privado para dar dinamismo al sector.

Lo que vendría a ser la reprivatización⁹ de la Banca, se constituyó en la inauguración de lo que sería la **primera generación** en los procesos de privatización en el país, planteándose como una exigencia inevitable y necesaria para lograr el crecimiento económico, a la par de la apertura comercial y la estabilidad macroeconómica¹⁰. Desde este contexto, y desde el enfoque que desarrollaron tanto los gobiernos de Alfredo Cristiani (1989-1994) de ARENA y del presidente Armando Calderón Sol (1994-1999) del mismo partido, la privatización se proponía reducir el tamaño del Estado, disminuir el déficit fiscal, prestar mejores servicios y proveer al Estado de recursos inmediatos, los cuales serían utilizados para cancelar la deuda a corto plazo e invertir en infraestructura social o lo que se denomina gasto social¹¹. Así fueron definidos entonces los objetivos de la privatización, lo que para algunos académicos e investigadores del tema en su primera fase fue "revertir las reformas contrainsurgentesaquellas reformas que en la coyuntura de la guerra y de las políticas contrainsurgentes había implementado el gobierno anterior; se elimina el control sobre la exportación del café, sobre el comercio exterior y se empieza a plantear rápidamente la privatización de la banca".¹²

Lo que se denominaría **segunda generación** en el proceso de privatización del país, se inscribe en la venta de empresas públicas que no brindaban estrictamente servicios públicos como las cementeras, los hoteles, entre otras, lo que se llevó a cabo desde 1990 a 1993, y que conjuntamente con los ingresos de la reprivatización de la banca produjo apenas niveles de ingresos netos para el Sector Público de apenas dos millones de colones¹³, cantidad mínima agregándole el que en el caso de la privatización bancaria ha sido el Estado el que a través del Banco Central de Reserva, BCR, asumiera el saneamiento de cartera, es decir el pasivo incobrable de la banca anteriormente nacional, que se valora en un aproximado de mil 700 millones de colones y para lo cual hubo una legislación aplicada al respecto.¹⁴

Mientras que la **tercera generación en marcha** se inscribe en la privatización de los servicios públicos tales como distribución de energía eléctrica, telecomunicaciones y pensiones, que es la que entró en marcha a partir de 1996, aunque con un período preparatorio que data desde 1993. En este marco es importante enfatizar que las compañías

⁹ Ver la Parte I, del apartado Tercero de esta investigación que desarrolla el tema de Liberalización del Sistema Financiero...

¹⁰ Análisis Editorial "La privatización: el fanatismo económico de la modernización", Revista ECA de la UCA No. 593, marzo de 1998.

¹¹ Idem anterior.

¹² Arriola Joaquín, El Estado Actual de la Privatización en El Salvador, ponencia presentada en el Seminario Internacional "La Privatización de los servicios básicos, los casos de Inglaterra y Chile", realizado en junio de 1995 y organizado por el Centro para la Defensa del Consumidor CDC en San Salvador y publicada por el mismo centro.

¹³ Idem anterior.

¹⁴ Ver Parte I del Apartado tercero de esta investigación donde se analiza la Liberalización del Sistema Financiero, sus antecedentes y marco regulatorio.

transnacionales en especial las de telecomunicaciones y energía mostraron desde el inicio del proceso gran interés en invertir comprando estas empresas y el que los organismos internacionales como el BM, el FMI y el BID en el marco de los PAE han hecho especial hincapié a nivel internacional en la necesidad de privatizar estos servicios.

Se prevé que al finalizar los procesos de privatización en el sector público de energía con los procesos de transmisión y generación se continuará con otros servicios públicos como el Seguro Social y el Agua, entre otros, lo que actualmente está siendo debatido por diferentes sectores sociales, económicos y políticos del país.

2.2. MARCO INSTITUCIONAL Y REGULATORIO COMO PREAMBULO DEL PROCESO DE PRIVATIZACION.

2.2.1. Readecuación del marco institucional en el primer gobierno de ARENA.

Si entendemos como marco institucional la estructura y condiciones tangibles e intangibles dadas para impulsar determinadas medidas, en este caso concernientes al Estado y que se relacionan con políticas públicas de orden económico, y lo enlazamos con lo que sería un marco regulatorio, conceptualizaríamos tal marco como un conjunto de normas o reglas que en el sentido más estricto, establecen mecanismos que regulan el funcionamiento general de determinada reforma o medida implementada.

En el caso de la privatización, el marco institucional que se vino configurando fue precisamente la existencia de un marco internacional influyente a través de los recursos procedentes de organismos internacionales¹⁵ así como de obligaciones existentes con los mismos (deuda externa, convenios pactados, con anterioridad, etc.), y que se reflejaron en la política económica y las medidas concretas implementadas en el país a partir de 1989. En este sentido, para el gobierno de Cristiani el horizonte se abrió con la definición de un Programa de Reforma Bancaria (liberalización del sistema financiero), que tuvo que incluir reformas del marco legal existente hasta junio de 1989.

Este proceso de readecuación del marco legal incluyó derogaciones a la Ley del Régimen Monetario, una nueva ley de instituciones de crédito, y Organizaciones Auxiliares (LICOA), la promulgación de una nueva Ley Orgánica del Banco Central de Reserva, la aprobación de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero, así como las derogatorias de varias leyes para-arancelarias relacionadas con la esfera financiera, así como la cobertura a través de leyes especiales de las operaciones de aseguranza, afianzamiento y de las operaciones de bolsa de valores, así como cambios importantes en los niveles de tasas de interés¹⁶

¹⁵ Ver Capitulo 1.2 donde se refieren los proyectos financiados por el BM en el marco de los PAE en El Salvador y referidos a aspectos de Reforma Institucional y Modernización del Estado.

¹⁶ Idem anterior.

El proceso de saneamiento se consideraba prioritario, dado el diagnóstico que sirvió como fundamento para iniciar el proceso de privatización de la banca¹⁷: la pérdida de los créditos debido a deficiencias técnicas y créditos mal otorgados, así como los problemas de liquidez por la falta de recuperación de créditos, la reducción de depósitos en relación con la inflación así como el déficit fiscal existente y agregado a ello los servicios deficientes, la falta de competencia, la dependencia de la Banca del BCR y la limitación en el desarrollo de los empleados bancarios. Se enfatizaba también la baja rentabilidad de la banca dado el alto índice de mora, los gastos administrativos y el poco crecimiento.

En consecuencia se procedió a sanear la cartera crediticia de los bancos, lo que se tradujo en la promulgación de diversas leyes, entre ellas: La ley de Saneamiento y Fortalecimiento de Bancos Comerciales y Asociaciones de Ahorro y Préstamo, aprobada por Decreto Legislativo No. 627 del 22 de noviembre de 1990, que contemplaban procesos de constitución de reservas y el reconocimiento de pérdidas sobre los saldos del crédito en las instituciones para luego posibilitar su privatización. A su vez a través de esta ley el Estado asumía la responsabilidad de sanear el sistema a través de mecanismos de transferencia de cartera de alto riesgo existentes hasta el 30 de junio de 1990, planteándose como receptor de éstas al Fondo de Saneamiento y Fortalecimiento Financiero FOSAFFI, creado también para este efecto por esta ley, fondo que vendría a jugar "un papel fundamental en el financiamiento de la adquisición privada..."¹⁸ de la banca nacional.

El patrimonio de FOSAFFI, se constituiría según la ley por las acciones de los Bancos Comerciales y Asociaciones de Ahorro y Préstamo en poder del Estado y del Banco Central, además de otros aportes no especificados. Esta misma ley facultaba al BCR para emitir hasta 1400 millones de colones en títulos propios orientados a capitalizar el FOSAFFI.

Luego fue aprobada la Ley de Privatización de los Bancos Comerciales y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, según el Decreto Legislativo No. 640 del 29 de noviembre de 1990, la que señalaba que el sistema financiero debería estar integrado por instituciones que por su adecuada organización, solvencia y dinamismo fueran capaces de efectuar una sana y eficiente intermediación, respondiendo oportunamente a las demandas de los ahorrantes e inversionistas, con el objetivo de promover el desarrollo económico y social del país. Con estas afirmaciones se reconocía explícitamente la importancia que tiene el sistema financiero en el desarrollo económico así como su competencia en la intermediación eficiente de los recursos en el país.

A la vez esta ley buscaba evitar la excesiva concentración del capital financiero. Esta ley autorizaba la venta de las acciones pertenecientes al Estado y al BCR a través de FOSAFFI, prohibía además la participación estatal en la propiedad accionarios de los Bancos y las Financieras restringiendo el período de tiempo durante el cual FOSAFFI

¹⁷ Diagnóstico base incluido en el documento de PROGRAMA DE PRIVATIZACION presentado por el BCR a la Comisión Especial de la Asamblea Legislativa encargada de investigar el proceso de venta de las acciones de los bancos comerciales.

¹⁸ Idem Sorto Francisco y Segovia Alexander....DIES-CENITEC.

podrá suscribir acciones para efectos del aumento del capital social de las instituciones, poniendo como fecha limite: el 31 de diciembre de 1992.

Esta ley regulaba la participación accionaría máxima de una persona natural o jurídica restringiéndola al 5% de las acciones de cualquier institución, previa calificación de la Superintendencia del Sistema Financiero e independientemente de que dichos títulos estuvieran repartidos en varias instituciones o que fueran propietarios indirectamente a través de una persona jurídica. El concepto de propiedad expresado en esta ley se manejaba de manera amplia, es decir que las acciones poseídas por el grupo familiar se contarían como si fueran de uno de los miembros, por lo que la participación familiar no podría exceder fuera de los límites fijados por la ley; únicamente a los organismos financieros internacionales se les permite tener hasta el 20% de las acciones de cada institución.

En esta misma ley se contemplaba la mecánica a seguir para la venta de acciones, registrando esquemas de financiamiento para pequeños inversionistas interesados en la adquisición de acciones y se establecen derechos preferentes que privilegiaban la compra por parte de estos últimos. También se determinaba que durante los primeros 120 días a partir del inicio de dicha venta, sólo podría comprarse hasta 100 mil colones de ellas, según el valor registrado en libros y que finalizado dicho margen de tiempo, las acciones residuales serían subastadas de tal forma que cualquier persona podría comprarlas respetando la restricción del 5%. Por otro lado, a pesar del peligro que representaban los créditos relacionados, se permitió para la solvencia de las instituciones que fueran concedidos siempre y cuando no excedieran al 50% del capital contable de cada institución, con lo cual se amplió el límite fijado antiguamente por la Ley denominada LICOA que fijaba el límite en un 20% y que fue derogada en abril de 1991 al aprobarse la Ley de Bancos y Financieras.

En abril de 1991 se aprueba la Ley de Bancos y Financieras con el decreto legislativo No. 765 del 19 de abril de 1991 y que regula las operaciones de estas instituciones, en la cual se obligaba a los entes no autorizadas para captar ahorros del público a finalizar sus operaciones en los siguientes dos años a partir de su vigencia como ley. En esta ley también se prohibía la apertura de nuevos bancos hasta el 22 de julio de 1993 y se señalaban los pasos para inscribir una nueva sociedad en el Registro de Comercio, estableciéndose a su vez prohibiciones para la conformación de grupos económicos, aunque no se descarta la posibilidad de que una institución financiera adquiera parcial o totalmente a otra sociedad, siempre y cuando esta última realice operaciones auxiliares de crédito y le permita a la primera aumentar la eficiencia en la prestación de servicios.

En esta ley también se establecían niveles de capital social y de reserva superiores a los exigidos en un principio por la ley anterior (LICOA), y se establecen nuevas normas para la determinación del Fondo Operativo de los Bancos, que es un requisito de capital contable mínimo en relación al riesgo de activos de las instituciones. También se definía el ámbito de acción de las instituciones, la vigilancia a la cuál estarían sujetas por parte de la Superintendencia y las facultades que tendrá esta para intervenirlas ante una situación de insolvencia peligrosa; se les establece además, el marco de referencia de sus relaciones con el BCR y la garantía ofrecida por el Estado sobre ciertos depósitos.

Fundamentado en este marco regulatorio establecido entre 1989 y 1991, se lleva a cabo la venta de acciones al público a partir del 11 de noviembre de 1991. Así en base a la Ley de privatización los agentes económicos interesados en adquirir acciones que no contarán con suficiente dinero para hacerlo recibirían de FOSAFFI el financiamiento necesario hasta por 90 mil colones si el inversionista fuera empleado de la institución en venta, y 85 mil colones si no fuera empleado a una tasa activa de interés del 10 y 14% respectivamente a 10 años plazo, con dos años de gracia solo con pago de intereses. La diferencia entre el monto de compra y el financiamiento recibido debería ser entregado como prima por el inversionista. En algunos casos como el del Banco de Desarrollo se presentaron situaciones extremas al ser adquirido en un 78% a través del crédito, lo que fue criticado por expertos que encontraban inconveniente y riesgoso el que el Estado financiará directa o indirectamente la compra de la banca nacional.¹⁹

¹⁹ Nogales Javier I. El Salvador: Análisis del Sector Bancario, informe preparado por el BID mayo de 1990.

OTRA VISION DEL MARCO REGULATORIO NACIONAL:

Desde el análisis de diversos expertos en materia de derecho y reforma constitucional²⁰ todo el marco legal que ha acompañado los procesos de privatización del Sistema Financiero primero y luego de las empresas y los servicios públicos ahora entran en directa contradicción con la concepción general planteada por la Constitución de la República de El Salvador que fue modificada en 1950, luego reformada en algunos apartados producto de la firma de los Acuerdos de Paz²¹ y que tiene a su base un Estado Social y Democrático de Derecho en sustitución al Estado individualista y liberal expresado en la Constitución de 1896.

Por lo que expertos como el Ex Presidente Alvaro Magaña han señalado que necesariamente mientras no se modifiquen estos preceptos constitucionales que concretan tales propósitos de interés público por parte del Estado, cualquier ley que los contrarie o los ignore tendrá un carácter de inconstitucional.

Magaña consignaba sus preocupaciones "por el peligro de las reformas constitucionales que puedan aprobarse en este período de transición, confusión y poca representatividad de los institutos políticos..." y agrega que independientemente de que las políticas gubernamentales desde 1950 hayan o no cumplido con lo planteado por los principales artículos de la constitución la concepción política e ideológica del Estado entonces subyacente en la constitución salvadoreña tiene importantes diferencias con la impulsada por los dos últimos gobiernos (en referencia a los dos períodos del gobierno de ARENA), y en sus políticas de modernización del Estado y Privatización.²²

En este marco es necesario analizar donde se ubican los servicios públicos²³. Se parte definiéndolos como aquellas actividades propias de la administración pública o bien de particulares tendientes a brindar una serie de condiciones necesarias para impulsar el desarrollo y bienestar individual y de la colectividad.

Se llaman servicios públicos aquellos que poseen las características siguientes : 1) Toda actividad es de la administración pública , o de los particulares, o de los administrados ; 2) que tienda a satisfacer las necesidades o intereses de carácter general ; 3) la utilidad efectiva surge de la forma regular y continua de la prestación; 4) se requiere el control de la autoridad estatal.

Los servicios públicos no son un problema público o privado , sino generales o nacionales . La existencia de servicios públicos concedidos a particulares, no implica que la administración pública pierda en estos casos su papel y condición de tal , puesto que es a ella a quien le corresponde atenderlos ; siendo la concesión solo el procedimiento de hacerlo , sin que la administración pueda desprenderse de una responsabilidad que es inherente y no puede rehuir. Pero existe otra connotación sobre esta categoría , y es que en la toma de decisiones de la privatización de estos servicios los consumidores no participan en ninguna fase del proceso administrativo.

Existe una relación directa entre los servicios públicos y los derechos fundamentales de la vida de los consumidores - la alimentación, salud, educación, vivienda, vestuario , recreación , bienestar que hace que estos servicios adquieran la connotación de esenciales. Cualquier persona que habite en un domicilio ,

²⁰ Análisis presentado por el ExPresidente Alvaro Magaña, abogado y economista en su comentario al anteproyecto de ley para la privatización de las comunicaciones en El Salvador. FUCAD...

²¹ Firmados en enero de 1992 por las dos fuerzas en conflicto.

²² Continuación Análisis del Expresidente Alvaro Magaña...FUCAD.

²³ Son los servicios que generan condiciones que se consideran indispensables y básicas para sostener una calidad de vida mínima y que permiten a los individuos realizar sus actividades económicas y socio-culturales en un país dado. La actividad que despliegue quien preste o realice el servicio tendera a satisfacer necesidades o intereses de carácter general; estos servicios puede ser prestados por el Estado o por particulares, las prestaciones de estos servicios esta bajo regulación, control y vigilancia del Estado; se prestan a través de redes físicas o humanas , con puntos terminales en los domicilios de los/as usuarios/as.

tiene derecho a solicitar y obtener los servicios públicos domiciliarios de las empresas que los prestan en su región; sin embargo, esta situación no se presenta en la mayoría de las zonas rurales, siendo estas personas las más vulnerables. También debería existir por el carácter esencial que los servicios públicos tienen, el principio de responsabilidad y escrutinio público.

Las personas que reciben las utilidades que prestan estos servicios públicos, deben de gozar de las condiciones de calidad, continuidad y seguridad. La calidad debe estar basada en las especificaciones de los deberes adquiridos por las empresas o el gobierno, al momento de obligarse a prestar los servicios públicos.

Los servicios públicos deben ser proporcionados al consumidor de forma permanente y sin discontinuidad, es decir en todo momento el acceso debe ser de primera calidad y constante. La interrupción es un síntoma de mal servicio, la cual debe ser connotada como incumplimiento de las obligaciones con los consumidores, penalizándose con indemnizaciones a las compañías servidoras de le producto.

LA PARTICIPACION DEL ESTADO EN LA PRESTACION DE SERVICIOS:

Las modalidades de dos tipos de Estado, en referencia a los sistemas regulatorios de los servicios públicos son:

i) Estado Liberal Clásico: desde los años 30, en donde el Estado protege el mercado nacional mediante las restricciones a la competencia, control de presión y concentración de la propiedad, existe un modelo económico y social que se caracteriza por proporcionar materias primas a los países desarrollados y asume gestión directa de numerosas actividades productivas y de servicios públicos, se usó la teoría del despegue, luego el modelo de sustitución de importaciones. Aquí se presenta la situación de que el estado es el ente llamado a realizar las transformaciones estructurales de carácter económicas, culturales y sociales tendientes a impulsar el desarrollo de el país.

ii) Estado Social de Derecho, el Estado define reglas de juego generales, fiscaliza su cumplimiento a través de entes reguladores y deja al mercado y la sector público tanto las decisiones propiamente económicas como la provisión de los servicios públicos. El paso de la primera modalidad a la segunda supone la eliminación de controles y restricciones al mercado de desmantelamiento del aparato empresarial estatal y el inicio de un fuerte proceso de privatización, especialmente de las empresas de servicio público.

ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y DE LEGISLACION DE SERVICIOS PUBLICOS:

En el inciso 4 del artículo 110 de la constitución de 1983, y después de la reforma de 1984, plantea "El Estado podrá tomar a su cargo los servicios públicos cuando los intereses sociales así lo exijan prestándolos directamente, por medio de las instituciones oficiales autónomas o de los municipios. También le corresponde regular y vigilar los servicios públicos prestados por empresas privadas y la aprobación de sus tarifas ..."

El interés público justifica y explica la intervención del estatal en la fijación de las tarifas. Como el servicio público satisface necesidades o intereses generales, si se dejase que quienes prestan los servicios actúen con plena libertad en la fijación de tasas o precios, estos entes buscarían obtener la máxima ganancia y la mayor acumulación a expensas de la población.

La intervención de el Estado tiende a impedir esto. La diferencia entre la reforma de 1994 y lo que rezaba en 1983, consiste que en la reforma se le quito: "Corresponde al Estado prestar por sí o por medio de instituciones oficiales autónomas, los servicios de correo y telecomunicaciones". Lo cual deja ver las inclinaciones de política económica para la administración de los servicios públicos; de parte de los legisladores de aquella época y que se ha venido reflejando en la legislación siguiente que se seguirá analizando en el capítulo 3 siguiente.

2.2.2. Readecuación del marco institucional en el Segundo Gobierno de ARENA y el impulso del proceso de privatización.

Posterior al proceso de lo que sería la primera y segunda generación de reformas en el impulso de la privatización en El Salvador, con la reprivatización de la banca y la privatización de algunas empresas de las consideradas "económicas" para el Sector Público, y con el arribo del segundo gobierno de ARENA, (1994-1999), por decreto ejecutivo se crea una comisión especial para la Modernización del Estado con un Programa específico denominado "Modernización del Sector Público"²⁴ al cual se le da una base legal e institucional. Este tiene como ente encargado a la Comisión de Modernización del Estado, creada bajo Decreto Ejecutivo No. 97 el 1 de noviembre de 1995.

Esta Comisión labora en el Ministerio de Economía, y según los informes obtenidos en entrevistas y referencias bibliográficas mucho del trabajo del marco legal e iniciativas legales para impulsar lo que sería la **tercera generación** de reformas en las medidas de privatización en el país ha sido preparado por ésta.

Los objetivos del programa buscaban:

- Reorientar el papel del Estado hacia actividades que le corresponden en una economía de mercado y crear condiciones necesarias para promover un crecimiento económico sostenido.

²⁴ Folleto informativo del Programa y de la Comisión publicado por el Ministerio de Economía, 1996.

- Cambiar la cultura de la Administración Pública para orientarla a valores y actitudes de servicio al público, transparencia y responsabilidad.
- Lograr incrementar la cobertura, calidad y eficiencia de los servicios y acciones de la Administración Pública.
- Lograr el funcionamiento de mecanismos de control de la sociedad sobre los productos y decisiones de la Administración Pública.

En el mismo se plantea como institución responsable el Comité de Modernización (COM), el cual será presidido por el Presidente de la República, además de estar integrado por los Ministros de las diferentes ramas.

Como estrategias, instrumentos y medidas establecidas se enuncian:

- Se someterá a la Asamblea Legislativa una propuesta de ley para normar los procesos de desincorporación²⁵. En ella se fijarán las instancias de apelación en casos donde inversionistas no consideren equitativas las decisiones de los procesos de desincorporación.
- Se propondrá a la Asamblea Legislativa la creación de una comisión legislativa de seguimiento a los procesos de desincorporación, a la cual se le informará periódicamente de los avances del proceso.
- Se dará un proceso de consulta con los trabajadores de la empresa para establecer su interés en participar como inversionistas.
- Los procesos de venta de las empresas se realizarán preferentemente a través del accionamiento de su capital y la utilización de la bolsa de valores.

De acuerdo a su grado de cobertura y según el nivel de gobierno, el alcance del proceso abarcará en el largo plazo a todas las instituciones y sistemas del Organo Ejecutivo, y su diseño esta preparado desde la perspectiva del conjunto y no de instituciones específicas.

Para llevar a cabo este proceso se plantean como instrumentos:

- Introducción y utilización de indicadores del desempeño público
- Acuerdos de desempeño entre el ejecutivo y la autoridad responsable.
- Establecimiento de incentivos para el personal del sector público.
- Creación del Anteproyecto de Ley de la Función Pública.
- Elaboración del diagnóstico de la situación salarial y de criterios técnicos para su ordenamiento.

²⁵ Proceso referido a la separación de funciones que son transferidas a otras instancias, que en el caso de los procesos de privatización van del Estado a particulares.

- Sistema escalafonario, integrado por subsistemas de estructuras organizativas, clasificación y valorización de cargos, reclutamiento, selección e inducción de personal, remuneraciones e incentivos, evaluación de desempeño, promoción e incentivos.
- Sistema de información de recursos humanos
- Se diseñaría el Plan de Capacitación de empleados públicos en la que las instituciones estén en proceso de modernización.
- Constitución de sistemas de información

Se plantea también una permanente evaluación en el proceso de modernización de la gestión pública; para ello se describe que:

- Todos los programas de modernización estarán incluidos en un sistema de verificación de éxito.
- La relación entre ingresos tributarios y el PIB no sea inferior a la del inicio del proceso, para verificar que la distribución de recursos entre el estado y la sociedad.
- La ejecución de la inversión pública medida por el porcentaje de recursos comprometidos/recursos presupuestados mejore cuando menos en 15% en los ministerios que ejecuten Programas de Modernización institucional.
- El gobierno central no subsidie a las empresas públicas.

Como se venía abordando en el capítulo anterior, el proceso de privatización en El Salvador se puede describir en un horizonte de tres generaciones que ha tenido a su base concepciones específicas del Estado, del Desarrollo y de la Modernización; visiones que van desde considerar al Estado versus Mercado y sector privado, donde la iniciativa privada es eficiente y competitiva y el Estado es lo contrario; donde el desarrollo se fundamenta en el crecimiento económico y el equilibrio de las variables macroeconómicas sin tomar en cuenta la ponderación e importancia de otras variables cualitativas y sociales como las condiciones de vida y la distribución del ingreso y donde modernización es sinónimo de Estado Mínimo y cuya vía principal son los procesos de privatización²⁶.

En este contexto la privatización se planteaba puntualmente como uno de los objetivos más específicos del Programa, siendo el más conocido en el marco de la opinión pública y de los diversos sectores sociales. Este proceso se fue implementado en un horizonte de varias generaciones como se describía anteriormente planteándose una **primera generación** con la reprivatización de la Banca a partir de 1989.

La **segunda generación** en el proceso de privatización se desarrolla con la venta de las empresas denominadas económicas por parte del Sector Público tales como las cementeras y las empresas turísticas y hoteleras, lo que en sí representaba un mínimo dado

²⁶ Arene Alberto, Ponencia: Privatizaciones: El caso de El Salvador y las Telecomunicaciones; Seminario sobre Privatizaciones: El Caso de las Telecomunicaciones, Fundación Konrad Adenauer Stiftung y FUCAD, Julio de 1997.

el reducido componente económico en la actividad del Sector Público y que se ubican en el tiempo entre 1990 y 1993.

La **tercera generación** se orientaba a privatizar los Servicios Públicos con énfasis en los servicios de Electrificación, Acueductos, Alcantarillado, Telecomunicaciones y Pensiones²⁷. En el caso de El Salvador el primero de los servicios planteado para instrumentalizar esta medida fue la distribución de energía eléctrica. Desde 1991 se comienza a formular el anteproyecto de ley para privatizar este servicio²⁸, el cual es finalizado en 1993, para que a partir de este momento se comiencen a crear condiciones para la privatización de las empresas, lo que comienza a cobrar forma en 1995.

En este contexto, la Central Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), se constituía como el principal ente generador, transmisor y distribuidor de energía eléctrica en el país, seguido por la Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador - cuya función fundamental estaba en la distribución de energía eléctrica -, (CAESS). Los pasos fundamentales para llevar a cabo esta generación de privatización se inician con la reestructuración de CAESS, creándose a partir de lo que funcionaba como CAESS Oriente, la Empresa Eléctrica de Oriente, EEO, y la Del Sur que inicialmente se desarrollaron sin activos propios, subsidiadas desde CAESS, siendo hasta finales de 1996 que se crearon condiciones para que se independizarán. Se crea también la empresa para la zona occidente del país denominada Compañía de Luz Eléctrica de Santa Ana CLESA y la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones SIGET, como un ente público que supervisaría, y regularía la distribución de la energía eléctrica. Todo este marco legal era necesario para la creación de condiciones institucionales que permitieran poner a la venta estas empresas.

. 2.3. MARCO REGULATORIO: FUNDAMENTO PARA LA PRIVATIZACION DEL SERVICIO DE DISTRIBUCION DE ENERGIA ELECTRICA EN EL SALVADOR

2.3.1. Marco general, decretos e iniciativas de ley base para el proceso de privatización.

Como marco general en cuanto a legislación referente al servicio de energía eléctrica encontramos como las bases recientes de legislación anterior al proceso de privatización, la Ley transitoria de la Administración de Empresas Eléctricas, aprobada con decreto legislativo No. 511 del 13 de noviembre de 1986 y que legisla la devolución de las empresas distribuidoras de energía eléctrica al Sector Público en este caso a la Administración de la CEL, después de 50 años de haber sido dadas en concesión, proceso que fue muy poco conocido por la opinión pública.

²⁷ Alexis Sierralta "El Neoliberalismo, las privatizaciones y las opciones de modernización de las telecomunicaciones en América Latina", ponencia de la sesión de conferencias "Privatizaciones El Caso de El Salvador y de las Telecomunicaciones", 29 de octubre de 1996 y publicada en julio de 1997 por la Fundación Konrad Adenauer y FUCAD.

²⁸ Según entrevista con el Lic. Wilfredo Flores Jefe del Departamento de Comunicaciones de CAESS.

Enseguida y producto de diversos estudios y consultorías internacionales que evaluaron el funcionamiento del sector y elaboraron propuestas al respecto, la CEL preparó el anteproyecto de lo que sería la Ley transitoria para la gestión del servicio público de distribución de energía eléctrica aprobada por decreto legislativo del 22 de septiembre de 1994, donde sienta las bases para la reconversión de la administración del servicio de distribución de energía eléctrica, esta ley encomendaba a la CEL la formación de un Plan Integral de Gestión del Servicio Público de Distribución el cual fue aprobado por el Ejecutivo mediante acuerdo No. 283, el 22 de febrero de 1996²⁹.

En este Plan de Gestión fue definida la necesidad de que las empresas retornasen al sector privado y se establecía el mecanismo a través del cual se podría transferir a los trabajadores, empleados y funcionarios del sector, parte del capital de las sociedades distribuidoras, lo que después de plasmó en las posteriores legislaciones para legitimar la participación accionaria de los/as trabajadores/as del sector.

Posteriormente, el 12 de septiembre de 1996 con la aprobación del decreto legislativo No. 808, se expresa la Ley de creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones donde se plantea a este ente: SIGET como el responsable de asegurar el cumplimiento de todas las leyes aplicables y regulaciones relacionadas con los sectores de electricidad y telecomunicaciones en el país.

Se plantea a la SIGET como una institución autónoma cuya máxima autoridad es el Superintendente General nombrado por el Presidente de la República, el cuál serviría por un período de 7 años³⁰. Las responsabilidades de la SIGET incluyen la fijación de tarifas máximas para los usuarios/as finales del sector residencial con bajo consumo de electricidad que demanda un período transitorio (planteado inicialmente en un año, desde donde se iría disminuyendo el subsidio), la aprobación de las tarifas establecidas por los distribuidores en sus propias áreas de distribución, hacer cumplir los requisitos regulatorios del sector de electricidad y penalizar por el incumplimiento a dicha regulación, así como resolver conflictos entre los operadores.

En esta ley, se mandataba también a la SIGET para presentar los correspondientes Reglamentos a su ley de creación a fin de que fueren aprobados por la Presidencia de la República.

Dicha ley ha sufrido diferentes reformas específicas relacionadas a los roles y funciones de la misma, una primera que fue aprobada en base al decreto legislativo No. 1044 de fecha 30 de abril de 1997 y la otra aprobada con el decreto legislativo No. 175 del 4 de diciembre de 1997 y que estaba referida al rol que la SIGET tendría que jugar con respecto a los subsidios y al Fondo que se fuera conformando a partir de su que hacer como ente supervisor.

²⁹ Reporte de NOTICEL, agosto de 1997.

³⁰ Cargo que resultó sumamente polémico, al ser destituido por el mismo Presidente de la República a los pocos meses de haber sido nombrado el Sr. Orlando de Sola, para sustituir en su lugar al Sr. Eric Casamiquela.

Posterior a la Ley de creación de la SIGET, se aprueba la Ley General de Electricidad en base al decreto legislativo No. 843, del 10 de octubre de 1996 y que viene a sustituir a la Ley de Servicios Eléctricos aprobada en 1936³¹, esta ley según se suscribe tiene como principal objetivo "promover un mercado de electricidad competitivo en El Salvador"³², la cual será fomentada a través de mercados en cuanto a la generación, distribución y comercialización: lo que supone la transformación total del sector eléctrico.

En este sentido describe el rol de cada uno de los componentes del sistema: SIGET, la operación del Mercado Mayorista y la coordinación del transporte de energía desde las plantas generadoras, así como la seguridad y la calidad de servicio como las principales actividades de lo que vendría a ser la Unidad de Transacciones, la UT desde esta legislación sería responsable también por la operación de la red de transmisión, y de calcular e informar a los participantes del mercado sobre los efectos económicos de las transacciones en el mercado regulador del sistema.

Esta ley también establecía un esquema de competencia abierta para desarrollar la generación termoeléctrica en El Salvador, dicho proyecto según ciertas interpretaciones de esta ley no requieren aprobación específica del órgano legislativo sino sólo de ser registrados ante la SIGET, sin embargo, a finales de 1998, fue presentado un anteproyecto de ley a la Asamblea Legislativa proponiendo la privatización de la generación de energía eléctrica empezando precisamente por la generación de energía termoeléctrica³³

Según esta ley las partes que deseen desarrollar proyectos de generación geotérmica o hidroeléctrica, deberán obtener concesión de la SIGET para el uso de los recursos. La Ley de Electricidad y su reglamento establecen el procedimientos y requisitos para este proceso, sin embargo este es un espacio que a la fecha de finalización del presente trabajo no se había profundizado ni reglamentado en todos sus pormenores, sino que se proyecta que a finales de este año se haya cubierto con la privatización total del sector cubriendo los procesos de transmisión y generación del fluido, según entrevista brindada por el Jefe de Relaciones Públicas de la SIGET³⁴.

A partir de esta ley se espera que las generadoras vendan energía a través del mercado mayorista de electricidad, el cual consistirá de un mercado de contratos y un mercado regulador del sistema, basado en un sistema de oferta y demanda de energía.

El 5 de febrero de 1997, se aprueba la Ley de creación del Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telecomunicaciones, FINET, en base al decreto No.960, y posteriormente el 9 de julio de 1998 se aprueba la Ley del Fondo de Inversión de

³¹ Año en el que se dieron las concesiones a las Empresas Privadas para distribuir la energía eléctrica.

³² Según referencia de NOTICEL, agosto de 1997.

³³ Según información brindada por el responsable de la sección de información y bibliotecas de la Asamblea Legislativa.

³⁴ Ver anexos de entrevistas con diferentes funcionarios de instancias del sector electricidad, noviembre de 1998.

Electricidad y Telefonía FINET, en base al decreto legislativo No. 354, este fondo nace teniendo como considerandos:

- La obligación del Estado de asegurar a los habitantes de la República el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social.
- Que el orden económico debe responder esencialmente a principios de justicia social que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano.
- Que los servicios de electricidad y telefonía, son factores determinantes para el desarrollo económico y social de la población, por lo que es necesario dictar las normas para asegurar la más amplia cobertura de los mismos en todo el territorio nacional y en especial a los sectores rurales y los de menos ingresos de la población.

Este fondo nace con un patrimonio propio y siendo administrado por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador, FISDL y que se relacionaría con los órganos del Estado a través del Ministerio de Economía, por lo que se plantea que la representación legal de la FINET le correspondería al Presidente del Consejo de Administración del FISDL.

Plantea como objetivo de este fondo, el facilitar el acceso de los sectores rurales y de menos ingresos a los servicios de electricidad y telefonía.

Entre las atribuciones del fondo se plantean:

- Recibir y administrar recursos financieros para cubrir sus objetivos.
- Subsidiar la construcción y mejoramiento de la infraestructura para el suministro de energía eléctrica y la prestación de servicios de telefonía en las áreas rurales de bajos ingresos.
- Subsidiar el consumo de energía eléctrica y de los servicios de telefonía en áreas rurales de bajos ingresos, siempre que estos sean de beneficio comunal.. entre otras atribuciones más de carácter administrativo.

En un apartado de esta parte de la ley se establece que "se considera como beneficio comunal los consumos de energía eléctrica asociados a proyectos de extracción, bombeo, y rebombeo de agua y los inmuebles utilizados para la prestación de servicios de educación y salud, cuando estos sean propiedad o estén bajo la administración de las comunidades, independientes de la forma en que se hayan constituido u asociado.

Con referencia a la constitución del patrimonio del Fondo, la ley plantea que estará constituido por:

- Los aportes que el Estado le confiera para el inicio de sus operaciones o para el incremento de su patrimonio y las asignaciones que se les determinen en su presupuesto especial.

- El 98.5% de los recursos que se generen por el otorgamiento por parte de la SIGET de concesiones para la explotación del espectro radio eléctrico de uso regulado.
- El 98.5% de los recursos que se generen por la gestión y administración de las concesiones, contratos, autorizaciones, licencias y permisos para la prestación de servicios de telecomunicaciones, existentes antes de la entrada en vigencia de la Ley de Telecomunicaciones.
- La totalidad de los recursos que se generen por el otorgamiento por parte de la SIGET de concesiones para la explotación de recursos hidráulicos y geotérmicos para la generación de energía eléctrica.
- Los recursos que se generaran por la imposición por parte de la SIGET de multas a los operadores de los sectores de electricidad y telecomunicaciones.

En uno de los últimos artículos de esta ley considerado transitorio se faculta al Fondo para que dentro de los 70 días posteriores a la entrada en vigencia de esta ley, pagará la totalidad de la mora existente con los respectivos comercializadores, así como los costos de rehabilitación y reconexión para el suministro de energía eléctrica a los proyectos que anteriormente formaron parte del Plan de Saneamiento Básico Rural: PLANSABAR.

El 10 de abril de 1997, se aprueba la Ley para la venta de acciones de las Sociedades Distribuidoras de Energía Eléctrica en base al decreto legislativo No. 1004, donde se distribuye en porcentajes la participación accionaria por cada empresa de un 75% para inversores mayoristas, y el resto para trabajadores/as del sector, con otro porcentaje para la bolsa de valores a nivel local.

Posteriormente la Asamblea Legislativa aprobó el decreto No. 47 que faculta a CEL, a fijar el precio de las acciones para los trabajadores en un equivalente al 80% del valor en los libros al momento de efectuar la transferencia.

Según el mandato, CEL podrá también realizar las modificaciones a los contratos de crédito de los empleados, para garantizar que el precio pagado por estos sea en todo momento menor que el que pague el inversionista estratégico.

CRONOLOGIA : CREACION DEL MARCO LEGAL DEL PROCESO DE PRIVATIZACION DE LA DISTRIBUCION DE LA ENERGIA ELECTRICA Y DE LA GESTIÓN Y SUPERVISION DEL SISTEMA ELECTRICO Y DE TELECOMUNICACIONES EN EL SALVADOR .

LEY	DECRETOS.
- Ley transitoria para la gestión de servicio publico para la generación de energía eléctrica . -Ley de telecomunicaciones.	- Decreto legislativo N° 142 del 22 de Septiembre de 1994 Diario Oficial N° 218, tomo 327 del 4 de Octubre de 1994. - Decreto legislativo N° 807 del 12 de septiembre de 1996. - Diario oficial N°189 tomo 333 del 9 de octubre de 1996 .

<ul style="list-style-type: none"> - Ley de la creación de la superintendencia general de electricidad y telecomunicaciones . - Ley general de electricidad. - Ley de privatización de la administración Nacional de telecomunicaciones. - Ley de creación del fondo de inversión nacional en electricidad y telecomunicaciones. - Ley para la venta de acciones de las sociedades distribuidoras de energía eléctrica. - Disposiciones aplicables a ley para la venta de acciones de las sociedades distribuidoras de energía eléctrica. - Reglamento de la ley general de Electricidad. - Reglamento interno de la superintendencia general de electricidad y telecomunicaciones. - Reforma a la ley de creación del fondo nacional de en electricidad y telecomunicaciones: FINET. - Reformas a la ley de general electricidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto legislativo N° 807 del 12 de septiembre de 1996. - Diario oficial N°189 tomo 333 del 9 de octubre de 1996 . -Decreto Legislativo N° 843 del 10 de octubre de 1996 - Diario oficial N° 201 tomo 333 del 25 de Octubre de 1996 - Decreto Legislativo N° 900 del 28 de noviembre de 1996 .Diario oficial N° 233, tomo 33 del 10 de diciembre de 1996 - Decreto legislativo N° 960 del 5 de febrero de 1997 - Diario Oficial N° 42 tomo 335 del 4 de marzo de 1997 - Decreto legislativo N° 1004 del 10 de abril de 1997 - Diario oficial N° 76, tomo 335 del 29 de abril de 1997 - Decreto legislativo N° 47 del 17 de julio de 1997. - Diario oficial N° 138, tomo 336 del 25 de julio de 1997. - Decreto ejecutivo N° 70 del 25 de julio de 1997,. - Diario oficial N° 138, tomo 336 del 25 de julio de 1997. - Acuerdo de SIGET A-29 del 28 de octubre de 1998. - Decreto legislativo N° 142 del 6 de noviembre de 1997 - Diario oficial N-218 , tomo 337 del 22 de diciembre de 1997. - Decreto legislativo N° 177 del 4 de diciembre de 1997, - Diario oficial N° 329, tomo 337 del 22 de diciembre de 1997.
---	--

2.4. LA SITUACIÓN DEL SERVICIO DE ENERGIA ELECTRICA EN EL SALVADOR Y EL PROCESO DE PRIVATIZACION.

2.4.1. Estructura Institucional del Sector Energía:

El Ministerio de Economía se coloca como el responsable a nivel normativo de la conducción del sector energía y la Comisión Hidroeléctrica del Río Lempa CEL como la institución autónoma responsable de generar y distribuir la energía eléctrica en el país³⁵.

³⁵ Evaluación del Sector Infraestructura de Energía Eléctrica y telecomunicaciones realizado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional Misión El Salvador, febrero de 1990.

CEL posee y opera las plantas generadoras de energía eléctrica más grandes del país, posee y opera el sistema de transmisión de alto voltaje, administraba como agente del gobierno las empresas públicas de distribución que fueron retomadas en 1986, cuando terminó la concesión que el Estado había dado a compañías privadas de distribución de energía eléctrica. CEL está también encargada de la venta de productos de petróleo de la refinería privada, (antes del proceso de privatización de la distribución de energía), del establecimiento de las tarifas eléctricas, la definición de los límites de autoridad de las empresas de servicios y problemas relacionados eran manejados por el Comité Económico del gobierno.

CEL construyó cuatro plantas hidroeléctricas entre 1954 y 1982 y desarrollo el sistema de transmisión de alto voltaje que ahora une a casi todo el país y construyó plantas a base de combustible de petróleo y también proyectos geotérmicos. Las instalaciones para la generación de energía son de cuatro tipos principales³⁶:

- Las plantas geotérmicas que operan continuamente durante todo el año y dan servicio a la carga base.
- Las plantas hidroeléctricas, que operan al máximo de su capacidad durante la estación lluviosa para utilizar toda el agua disponible y en tiempo de no lluvia se ponen a funcionar solo a las horas de mayor demanda.
- La planta de vapor combustible de petróleo, que es operada como una planta de carga base durante el verano para complementar las plantas hidroeléctricas. Durante la estación lluviosa se mantiene en reserva.
- Las turbinas de gas que son operadas ya sea durante horas de demanda máxima en caso de necesidad, o como plantas de emergencia cuando la capacidad del resto del sistema resulta insuficiente, (por ejemplo cuando el desperfecto o antes el sabotajes de la línea aísla alguna otra planta generadora del sistema³⁷).

En cuanto al proceso de transmisión, éste consiste en varias líneas de transmisión de alto voltaje, la distribución del sistema es radial en el que la mayoría de las líneas se abastecen de energía de las plantas generadoras circundantes a San Salvador donde está comprendido el grueso de la carga; este está complementado por varias líneas de medio voltaje a las que CEL refiere como líneas de subtransmisión.

Tanto las líneas de transmisión como las de subtransmisión abastecen de energía a las estaciones de transformadores o subestaciones, de donde los alimentadores de distribución (líneas primarias de distribución -aquí entra ya la infraestructura de las empresas distribuidoras), se ramifican para suministrar a los usuarios/as finales.

La existencia de diferentes voltajes de transmisión y subtransmisión tiene su origen en el hecho que hasta 1985 la energía era distribuida en todo el país por siete empresas privadas de servicios públicos por separado y cada una seleccionaba el nivel de voltaje más económico para su radio de acción. Desde que CEL toma posesión de estas hasta la

³⁶ Ver en Anexos cuadro de instalaciones de generación incluidas en la Evaluación de Infraestructura realizado al sector eléctrico por AID, en febrero de 1990.

³⁷ Ver en anexos un mapa de distribución del sistema de generación de energía eléctrica de CEL.

evaluación de 1990, CEL no había tenido recursos materiales ni técnicos para estandarizar todo el sistema de transmisión y distribución logrando niveles de optimización de recursos.

Además de su propio sistema de distribución, CEL administraba las otras redes de distribución del país, que a partir de 1986 quedaron bajo su supervisión. Estando constituidas por 7 empresas, como se muestra en el siguiente cuadro, con sus respectivos porcentajes de participación en la distribución total, siendo el 12.50% restante distribuido directamente por CEL.

Cuadro No. 1

EMPRESA DISTRIBUIDORA	% DE ENERGIA DISTRIBUIDA
CAESS	71
CLESA	10.50
DEUSEM	1.60
CLES	3.20
CLEA	0.70
DESSEM	0.20
R. DE MATHEU	0.30
TOTAL:	87.50

Fuente: Elaboración propia en base a datos facilitados por CEL.

A estas 7 empresas se les habían otorgado concesiones de operación por 50 años en varias fechas entre 1935 y 1837, cuando en 1986 llegaron a su fin los activos se revirtieron a favor del gobierno y pasaron a ser manejados por CEL.

2.4.2. La reestructuración del sector eléctrico como preámbulo al proceso de privatización.

a. El proceso de reestructuración del servicio de distribución de energía eléctrica en El Salvador:

Desde 1990, el gobierno de El Salvador promovió con recursos de diferentes agencias internacionales, como la Agencia Internacional para el Desarrollo AID, entre otras, diagnósticos y evaluaciones del sector energía con el propósito de estudiar las proyecciones para su posible reconversión y privatización. Entre estos estudios, una consultora extranjera elaboró uno sobre la Privatización del Sector Energía en El Salvador, presentado en mayo de 1993, en el cual, parte de un breve diagnóstico donde describe que el sector de la distribución de energía eléctrica en el país está compuesto por cinco empresas, cuatro de las cuales estaban constituidas como sociedades anónimas siendo su accionista mayoritario CEL y una quinta encargada de la distribución rural, que se articulaba como una de las 7 gerencias de CEL y por tanto estaba sometida al régimen de instituciones autónomas del sector público. El número de clientes variaba siendo CAESS la más importante tanto en número de clientes como en facturación y beneficio, como lo ilustra el Cuadro No. 2:

CUADRO No. 2

DATOS GENERALES DE LAS EMPRESAS DISTRIBUIDORAS DE ENERGIA ELECTRICA . (1991)

EMPRESA	NUMERO DE CLIENTES	VENTAS (MILES DE COLONES)
CAEES	416,802	492,063
CLESA	125,636	81,936
CLES	57,441	62,089
CLEA	27,380	22,894
DISCEL	9,115	7,007

Fuente: Elaboración propia en base a datos facilitados por CEL .

El Estudio dice que si bien sólo se contempla la privatización de la distribución de la energía eléctrica "...queda abierta la posibilidad de que en un futuro ésta (la generación de energía) pueda ser privatizada por lo que dentro de las ideas generales de la reestructuración, no se obvia la posibilidad de que en un futuro, la generación pase a manos privadas..". Como después veremos es una de las proyecciones institucionales del Sector Público para este año, según lo manifestó en entrevista para esta investigación el Jefe de Relaciones Públicas de la SIGET.

En el diagnóstico, la situación financiera de las empresas distribuidoras se caracterizaba por un deterioro financiero generalizado, resaltando del mismo:

- El impago de la deuda contraída con CEL.
- Restricción a nuevas inversiones.
- Precariedad en almacén y depósitos.
- Falta de mantenimiento preventivo a las líneas primarias de transmisión.

Entre las causas que podrían haber provocado esa situación se planteaba que las tarifas habían sido claramente inadecuadas durante mucho tiempo; que durante los diez años anteriores al vencimiento de las concesiones, los antiguos propietarios recurrieron a descapitalizar a las empresas con objeto de recuperar parte de la inversión realizada en su día.

A estos argumentos se añadía el escaso margen que existía entre los precios de compra de la energía a CEL y los precios de venta lo que se traducía en una imposibilidad de pago por parte de las empresas distribuidoras a CEL. Tras el embargo, las empresas adquirieron el compromiso de devolver la deuda que habían contraído por pago de energía comprada, lo que trajo una lacra financiera en su funcionamiento con la consecuente desviación de fondos que podrían haber sido utilizados para la reinversión y mantenimiento del sistema.

El estudio también señala como una de las causas el conflicto armado de 12 años que atravesó al país y que fue el responsable del continuo deterioro del sistema por causas de atentados, así como por el desvío de importantes cantidades de dinero al restablecimiento del servicio en lugar de invertir en mejoras para la ampliación. A su vez la ausencia del

mantenimiento de redes derivando en algunas zonas en un servicio de mucha menor calidad que en otras.

En este marco, los objetivos que se planteaba este estudio para el proceso de privatización de la distribución de energía eléctrica eran:

- Aprovechar economías de escala que hiciera a las empresas del subsector lo más eficiente posibles.
- Mantener la competitividad en el subsector de manera que el gobierno pueda comprobar resultados de gestión y calidad de servicios.
- Uniformizar criterios de inversión y gestión.
- Presentar a los posibles inversores empresas suficientemente atractivas debido a su rentabilidad y alto volumen de facturación.

Si bien al final de este trabajo la propuesta era que la reestructuración idónea del sector, previa para su privatización, era la constitución de dos empresas de distribución, que resultasen de la fusión de las cinco que existían, valorando criterios técnicos y de proyección económica para ello.

Como un requerimiento para proseguir el proceso de reestructuración se hicieron diversos ejercicios de valoración económica de las empresas, entre ellos el realizado por esta misma firma consultora, que utilizando criterios de valoración económica con indicadores de costo beneficio y a partir del método del Valor Actual Neto, VAN, considerando una tasa de descuento del 18% como la más viable (en esta se incluía el 15% como referencia de la deuda del Estado más un 3% del riesgo del inversor), lo que planteo el valor de cada una de estas empresas existentes en ese momento en los valores proyectados en el Cuadro No.3.

CUADRO No. 3

VALOR NETO DE LAS EMPRESAS DISTRIBUIDORAS DE ENERGIA ELECTRICA EN EL SALVADOR (mayo de 1993).

EMPRESA	VALOR ACTUAL NETO (EN MILES DE COLONES)
CAEES	1,269,283
CLESA	327,327
CLES	87,272
CLEA	31,403
DISCEL	-121,149
TOTAL	1,594,136

FUENTE :Elaboración propia en base a datos facilitados por CEL.

Después de esta serie de estudios que sirvieron de base para desarrollar el proceso de reestructuración, este se impulsa entre 1993 y 1996, siguiendo a la par la tarea de elaboración del marco institucional³⁸ que sentará las bases para impulsar el proceso de

³⁸ Proceso descrito en el apartado anterior.

privatización de las empresas distribuidoras ya reformadas. La CEL reestructura en este período sus sistema conformando cuatro empresas para que operarán de manera independiente y estuvieran listas para ofertarlas a la inversión internacional.³⁹

En la recta final del proceso de reestructuración del sistema de generación y distribución de energía eléctrica de CEL para 1996 sus ventas totales tuvieron una cobertura del 94% con relación a la cantidad de energía demandada⁴⁰ en ese año por el mercado nacional.

En cuanto: El sistema de Transmisión de Energía durante 1996 fue objeto de dos amplios y exhaustivos programas de reconstrucción, rehabilitación, ampliación y expansión, lo que implicó un significativo monto de inversión por parte de CEL para reconvertir el sistema..

Las empresas que quedaron al final de este proceso de reestructuración del sistema de distribución de energía eléctrica fueron:

- Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador . S.A. de C.V (CAEES)
- Compañía de Luz Eléctrica de Santa Ana. S.A. de C.V (CLESA)
- Distribuidora de Electricidad del sur S.A de C.V (DELSUR)
- Empresa Eléctrica de Oriente S.A de C.V. (EEO)

Tomando en cuenta que CAESS y CLESA ya existían antes de la reorganización, aunque con un tamaño y dirección de operaciones diferentes, mientras que CAEES previo a estos cambios abarcaba parte de las zonas de distribución posteriormente asignados a DELSUR y CLESA, está última empresa absorbió a dos compañías distribuidoras vecinas: CLEA y CLES.⁴¹

Al final del proceso de reestructuración, el volumen de ventas totales a los/as usuarios/as finales se había incrementado en un 3.3% con respecto al volumen demandado durante 1995, registrando un incremento en cuanto al consumo anual del/a usuario/a final de un 8.6%, en ese momento las principales fuentes de demanda de energía se ubicaban en la clientela residencial que representaban un 90% de la clientela y el 36.15% del consumo total de electricidad.

Cada una de las cuatro empresas reestructuradas, producto del denominado Plan Integral de Gestión para el sector, era propietaria de una red de distribución orientado su servicio regionalmente:

³⁹ NOTICEL, publicación de CEL, aparecida en agosto de 1997.

⁴⁰ Cantidad medida en Megahertz: GMh, Ibíd. anterior.

⁴¹ Las autoridades de CEL decidieron que la compañía DESEUM no formaría parte de esta etapa de reestructuración preparatoria al proceso de privatización.

CAAES : en la región centro- norte
 DELSUR : en la región centro sur.
 CLESA : en la región occidental.
 EEO : en la región oriental.

En este proceso de reestructuración previo a la privatización, las 4 nuevas empresas absorbieron las diferentes zonas de electrificación rural de CEL, que se encontraban dentro de su área de distribución e iniciaron sus operaciones bajo la estructura corporativa actual en mayo de 1996.

Desde el momento de su reorganización, las empresas distribuyeron electricidad en una base regional hacía clientes cuyas conexiones estuvieran dentro de su área de acción. Bajo el nuevo marco legal para el suministro de electricidad, las compañías también podrían comercializar energía en base a contratos, a cualquier cliente fuera de su área de distribución, lo que posteriormente con la privatización vino a ser el eje central de la liberalización del mercado.

b. El sector y su modernización:

En lo que fue denominado el proceso de modernización del sector eléctrico con énfasis en el servicio de distribución de la energía eléctrica las cuatro empresas reestructuradas quedaron funcionando con perfiles muy específicos a partir de sus radios de acción y sus antecedentes, perfilándose al 31 de diciembre de 1996, en cuanto a su cobertura de clientes en primer lugar CAESS, luego DEL SUR, CLESA y EEO respectivamente como se puede apreciar en el Cuadro Comparativo No. 4, de igual manera en cuanto a la cantidad de empleados/as, CAESS absorbía el mayor número de personal empleado, con la particularidad de que CAESS brindaba la mayor parte de su cobertura a población rural y al ámbito industrial del país.

CUADRO No. 4

COBERTURA DE LAS EMPRESAS: CANTIDAD DE CLIENTELA Y EMPLEO.

RUBRO	CAESS	DELSUR	CLESA	EEO
CLIENTELA	369,535	182,713	178,326	119,826
EMPLEO	624	266	336	179

FUENTE :Elaboración propia en base a datos facilitados por CEL.

En cuanto al nivel de ventas de estas empresas, durante 1996, CAESS registro el monto mayor en dólares seguida por CLESA, luego DELSUR y finalmente EEO, como se puede apreciar en el Cuadro No. 5, en cuanto a las ganancias netas la relación se mantiene, registrando CAESS, el monto mayor de ganancias netas representando el 42.97% de la

suma de las ganancias netas de las cuatro empresas, seguido por CLESA con un 23.96, DEL SUR con un 19% y EEO con un 9.09%.

CUADRO No. 5

MONTO DE VENTAS Y GANANCIAS NETAS DE LAS EMPRESAS (millones de dólares en el ejercicio 1996).

RUBRO	CAESS	DEL SUR	CLESA	EEO
VENTAS \$	56.9	40.3	46.5	14.2
GANANCIAS NETAS \$	5.2	2.3	2.9	1.7

FUENTE :Elaboración propia en base a datos facilitados por CEL.

En cuanto a la distribución de venta por sector de consumo, en el sector residencial, EEO registra porcentualmente la mayor cobertura como se puede apreciar en el Cuadro No. 6,; con un 57.53%, lo que se explicaba por sus ventajas potenciales en cuanto a centros turísticos y un puerto marítimo; EEO también sobresale en su cobertura al sector comercial por razones similares, mientras que en el sector industrial, CAESS registra la mayor cobertura proporcional con un 43.37% de su distribución de energía, dada su presencia preeminente en la zona urbana del país.

CUADRO No. 6

PORCENTAJE DE VENTAS POR SECTOR DE CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA EN LAS CUATRO EMPRESAS:

SECTOR	CAESS	DEL SUR	CLESA	EEO
RESIDENCIAL	35.14	39.91	33.11	57.53
COMERCIAL	15.18	16.21	11.39	17.05
INDUSTRIAL	43.37	31.21	42.30	14.62
OTROS	6.31	12.67	13.20	10.80

FUENTE :Elaboración propia en base a datos facilitados por CEL.

2.4.3. El proceso de privatización del servicio de distribución de energía eléctrica.

a. El contexto del proceso de privatización:

Si bien el proceso de privatización de la distribución de energía eléctrica inicio en marzo de 1993 con el inicio de la configuración de un marco institucional que propiciaría las condiciones jurídicas y de modernización del sector para impulsar el proceso, esto se concretó cuando CEL solicito autorización para elaborar un proyecto propio que dio origen a la Ley Transitoria para la Gestión del Servicio Publico de Distribución de energía eléctrica, la cual fue aprobada mediante el decreto N° 142 por unanimidad en la asamblea legislativa el 22 de septiembre de 1994.

En esa ley se encomendaba a CEL la formación de un plan integral de gestión del servicio público de distribución, que fue aprobado por la Presidencia de la República mediante el acuerdo de N° 283 del 22 de febrero de 1996.

En el plan de gestión fue definida la necesidad de que las compañías eléctricas retornasen al sector privado y además se estableció el mecanismo por medio del cual se podrá transferir a los trabajadores, empleados y funcionarios del sector parte del capital de las sociedades distribuidoras.

Así se arribó en abril de 1997, como se describió en el apartado anterior, y en base a un decreto específico a abrir el proceso de licitación⁴² y a establecer que el 20% de las acciones de las empresas distribuidoras serían reservadas para los trabajadores del sector o bien para "inversionistas prioritarios".

b. La distribución de las acciones de las empresas a privatizar:

Según la ley para la venta de acciones de las sociedades distribuidoras de energía eléctrica, los empleados de las compañías distribuidoras, CEL y ES Energía son considerados inversionistas prioritarios y el 20% de las acciones de cada compañía esta reservado para que pueda ser adquirido por estos.

Cada uno de los empleados podrá invertir de acuerdo a sus posibilidades hasta 150,000 colones .

Los empleados de las compañías distribuidoras solamente podían comprar acciones de las compañías donde trabajan, mientras que los empleados de CEL y ES energía pueden optar por la compañía de su elección. Las acciones reservadas que nos sean compradas por los trabajadores se incluirán en las participaciones mayoritarias que se ofrecerán a los inversionistas estratégicos. Las acciones adquiridas por los empleados según lo legislado no podrán ser transferidas por un periodo de 5 años.

Para garantizar las mejores condiciones de inversión a los trabajadores , el valor de sus acciones sería el equivalente al 80% del valor en los libros al momento de realizar la compra. Además la compra de acciones de los inversionistas prioritarios se administrarían a través de un fideicomiso que sería manejado por una institución financiera.

⁴² CEL promovió la licitación " servicios de asesoría Financiera para la venta de acciones de las sociedades distribuidoras de energía eléctrica ", a la cual 3 empresas consultoras internacionales presentaron propuesta, siendo electa DRESDNER KLEINWORT BENSON en sesión de junta directiva N° 2703 de fecha 22 de mayo de 1997. Mientras que a nivel local la Corporación Ahorromet colaboró con la asesoría para el proceso de venta.

c. La venta mayoritaria de las empresas distribuidoras:

La firma DRESDNER KLEINWORT BENSON distribuyó memorándums informativos a las partes que podrían estar interesadas en comprar participaciones mayoritarias en EEO, CAEES; CLESA; y DELSUR y realizó las sesiones de venta pertinentes las cuales fueron puestas en venta el 20 de enero de 1998, su precio base fue conocido solamente por las 6 firmas interesadas en la compra ascendiendo el capital contable de las cuatro a mil 240 millones 364 mil 26 colones⁴³.

Según la información de CEL el valúo último de las empresas fue hecho el 31 de mayo de 1997. El valúo general por cada empresa fue establecido como se describe en el Cuadro No. 7, sumando en total las cuatro empresas: 1,240,364,026 colones, donde en cada empresa se asignaron valores diferentes a las acciones, presentando en el caso de CAESS, el mayor número de acciones, con el menor valora unitario (12.60 colones).

CUADRO No. 7

CAPITAL DE LAS DISTRIBUIDORAS (SEGÚN EL VALOR DE LAS ACCIONES PREFERENCIALES)

EMPRESA	VALOR	Nº DE ACCIONES	VALOR DE ACCIONES
CAEES	¢297,298,526	246,446,300	¢12.60
DELSUR	¢323,308,951	3,070,573	¢105.29
EEO	¢363,990,849	2,863,595	¢92.19
CLESA	¢355,675,700	3,425,366	¢103.86
TOTAL	¢1,240,364,026		

FUENTE : REVISTA NOTICEL DE CEL. (mayo de 1997).

CUADRO No. 8

CAPITAL DE LAS DISTRIBUIDORAS (SEGÚN EL VALOR DE LAS ACCIONES PREFERENCIALES)

EMPRESA	VALOR	Nº DE ACCIONES	VALOR DE ACCIONES
CAEES	¢297,298,526	246,446,30	¢12.60
DELSUR	¢323,308,951	3,070,573	¢105.29
EEO	¢363,990,849	2,863,595	¢92.19
CLESA	¢355,675,700	3,425,366	¢103.86
TOTAL	¢1,240,364.026		

FUENTE : REVISTA NOTICEL DE CEL. (mayo de 1997).

⁴³ Según la revista NOTICEL y la sección El Financiero de La Prensa Gráfica en un artículo aparecido el 20 de enero de 1998: "Venta millonaria de distribuidoras eléctricas".

Se presentaba como atractivo a quienes invertirían, el ejercicio de cada empresa conforme a sus montos de ventas en el ejercicio del último año (1996) y sus ganancias netas que ascendían entre las cuatro a 12.1 millones de colones, que se desglosa en el Cuadro No. 8. Y que dejan una imagen en proyección de las ganancias que CEL, dejaría de percibir con la privatización de estas empresas.

CUADRO No. 8

LOS INGRESOS DE LAS DISTRIBUIDORAS (EN MILLONES DE DÓLARES , HASTA DICIEMBRE DE 1996.)

	VENTAS	GANANCIAS NETAS
CAEES	\$153.1 MILLONES	\$5.2 MILLONES
CLESA	\$46.5 MILLONES	\$2.9 MILLONES
DELSUR	\$40.3 MILLONES	\$2.3 MILLONES
EEO	\$14.2 MILLONES	\$1.7 MILLONES

FUENTE: REVISTA NOTICEL DE CEL (mayo de 1997)

Las empresas inversionistas que participaron en la subasta fueron: El Salvador Distribution Group, ENERSAL, C.A.; Electricidad de Centroamérica, S.A., de C.V., AES El Salvador, Ltd, Unión Fenosa Desarrollo y Acción Exterior S.A/Empresa Distribuidora Eléctrica Regional S.A; ENDESAR/Energy Power Perú, S.A. Cada una apostaron al 75% de las acciones totales de cada empresa ya que el otro 20% quedaba destinado a los/as trabajadores del ramo y el 5 % restante a la bolsa de valores local.

Según información difundida en enero del 1998, por dirigentes del Sindicato de Trabajadores/as de CEL⁴⁴ de los 244.9 millones de colones en acciones preferenciales reservadas para los trabajadores se habían vendido 242 millones, o sea el 96.8 % de las acciones dirigidas al sector trabajador preferencial: CEL y ES Eléctrica, quienes a diferencia de los demás trabajadores/as podían tener acceso a acciones de cualquiera de las cuatro compañías. Mientras que según el sindicato de CEL⁴⁵, en CAESS se dejó de vender un total de acciones de 1.5 millones de colones y en DELSUR un equivalente a medio millón debido a que algunos trabajadores optaron por no comprar, por lo que el residuo fue subastado en el mercado local.

Finalmente se consumó la venta de las cuatro distribuidoras de Energía Eléctrica siendo compradas de la siguiente forma:

- CAESS y EEO, comprada por ENERSAL, CA. (Venezuela). Por 297 millones de dólares⁴⁶.

⁴⁴ Declaraciones del Secretario de ATCEL del día 20 de enero de 1998 aparecidas en La Prensa Gráfica, sección El Financiero.

⁴⁵ Ibid anterior.

⁴⁶ Según fuentes de CEL y SIGET.

- DELSUR, comprada por Electricidad de Centroamérica S.A. de C.V (Chile). Por 180 millones de dólares.
- CLESA, comprada por AES El Salvador Limited (Estados Unidos). Por 109 millones de dólares.

Sumando la venta un total de **586 millones de dólares a (8.72 x 1 dólar)= 5 mil 109.72 millones de colones.**

El restante 25% de acciones de las tres distribuidoras eléctricas se vendieron de la siguiente manera:

- Trabajadores de CEL el 20%.
- Bolsa de Valores el restante 5% a los siguientes precios base:
 - EEO: 240.08 colones
 - CLESA: 232.07 colones
 - CAESS: 72.31 colones
 - DELSUR: 510 colones

En cuanto a la venta local de acciones, se planteo que un porcentaje fijo de acciones de las compañías será ofrecido por CEL a inversionistas en El Salvador , mediante una oferta publica en el mercado de valores del país. Esta oferta estima aproximadamente el 5% de las acciones de cada compañía . Esta venta dio inicio posterior a la venta por licitación de las participaciones mayoritarias.

La información preliminar para la venta se registraba según el cuadro siguiente:

CUADRO No. 9

NUMERO Y VALOR DE ACCIONES RESERVADAS A INVERSIONISTAS PRIORITARIOS :

FECHA DE VALUO : 31 DE MAYO DE 1997				
VALOR ACCIÓN DE TRABAJADORES : 80% VALOR EN LIBROS				
RUBRO	CAEES	DELSUR	EEO	CLESA
CAPITAL CONTABLE	¢297289526	¢323,308951	¢263990849	¢355765700
NUMERO DE ACCIONES	246446300	3070573	28635945	3425366
VALOR CONTABLE ACCIÓN	¢12.06	¢105.29	¢92.19	¢103.86
RESERVA DE ACCESO A TRABAJADORES	20%	20%	20%	20%
Nº DE ACCIONES RESERVADAS	4,928,926	614115	572719	685073

VALOR DE ACCIONES PRIORITARIOS	DE INV.	9.65	84.23	73.75	83.09
N° EMPLEADOS/AS	DE	624	266	179	336

FUENTE :Elaboración propia en base a datos facilitados por CEL.

Sin embargo, a la fecha no es conocido el informe oficial específico sobre la cantidad de ingresos totales producto de esta generación de privatización ni del proceso que se siguió en la venta de las acciones de los trabajadores, ni de las que están manejándose en la bolsa de valores. Según información obtenida en la SIGET, existe una dependencia en esta Superintendencia que se encarga de dar seguimiento al proceso de venta y movimiento de acciones de las distribuidoras en la bolsa de valores.

3. APROXIMACION A LOS IMPACTOS DEL PROCESO DE PRIVATIZACION EN EL SERVICIO DE DISTRIBUCION DE ENERGIA ELECTRICA.

3.1. Acceso y cobertura de la población al servicio: dinámica y variaciones

3.1.1. Acceso y cobertura de la población antes del proceso de privatización:

En el análisis que se desprende de los diferentes estudios de evaluación y diagnóstico implementados sobre el funcionamiento del sector de distribución de energía eléctrica en El Salvador⁴⁷ previo al proceso de privatización encontramos un comportamiento en cuanto a la cobertura del servicio durante los 80as, que va de contar con una cobertura promedio de 345,410 usuarios/as⁴⁸, para ocho años después presentar un incremento del 51.55% con énfasis en las áreas de usuarios/as residencial y comercial⁴⁹

En cuanto al acceso y cobertura de la población rural al servicio de energía eléctrica como se registraba anteriormente se registra un acceso limitado que a finales de los ochenta alcanzaba apenas un 13% de la población y que según las últimas estadísticas aunque se ha incrementado mantiene una tendencia similar en relación a la población urbana cubierta. Si analizamos el comportamiento de la prestación de este servicio durante 1987, encontramos que la cantidad de usuarios/as rurales en relación a los usuarios/as totales del servicio era de un 15.21% según información de la CEL⁵⁰.

⁴⁷ La evaluación realizada por la AID, en febrero de 1991 y por otra empresa consultora extranjera en mayo de 1993.

⁴⁸ Es importante registrar que ni CEL ni ahora las empresas distribuidoras cuentan con estadísticas desagregadas por sexo que puedan servir para realizar un análisis diferencial de género en cuanto al acceso y uso de este recurso.

⁴⁹ Ver página siguiente donde aparecen cuadros de usuarios de electricidad por categoría de período 80-89.

⁵⁰ Según Evaluación de la AID en el sector realizada en febrero de 1991. Ver el cuadro de la página siguiente donde aparece la cantidad de usuarios rurales durante el período.

Por otro lado se encuentra, que a pesar de la entrada en funciones del FINET⁵¹ administrado por el FISDL, su funcionamiento todavía es reciente como para medir la expansión de este servicio a zonas no rentables para las empresas distribuidoras, sobretodo en el área rural⁵², lo cual constituye uno de sus propósitos fundamentales.

Según el último censo de población y vivienda de 1992, sólo el 69% de la población recibía servicio de alumbrado público mientras que un 31% de la población no contaba con este servicio, usando un 28% keroseno (gas), y un 2.7% otro tipo de energía, lo que resulta más dramático cuando casi el 50% de la población cocina sus alimentos con leña⁵³, lo que representa serias externalidades negativas en el caso del medio ambiente.

3.1.2. Acceso y cobertura de la población posterior al proceso de privatización

Luego de la concreción del proceso de privatización y en base a la información recabada en las empresas en las que fue posible obtenerla⁵⁴ se identifica que empresas como DEL SUR y EEO con una cobertura entre ambas de más del 50% de la red usuaria a nivel nacional, daban a diciembre de 1998 cobertura a 320,250 usuarios/as, lo que se puede apreciar en los Cuadros No.10 y No. 11.

CUADRO 10

AGENCIAS DE DELSUR Y CLIENTELA ATENDIDA.

SUCURSAL	Nº DE CLIENTES.
San Salvador	50,800
Santa Tecla	56,975
Agencia Rosario de La Paz	38,611
Agencia San Vicente	22,314
Agencia de Quezaltepeque	12,333
Agencia de la Libertad	11,200
Agencia de San Juan Opico	10,828
TOTAL:	202,961

Fuente: Elaboración propia en base a información de DEL SUR.

⁵¹ El Fondo de Inversión Nacional en Energía Eléctrica y Telecomunicaciones creado en este proceso de privatización y descrito en el apartado anterior sobre marco legal.

⁵² Todavía en el FISDL no cuentan con estadísticas al respecto que puedan brindar para uso externo.

⁵³ Según informes de este mismo censo y subrayado en el diagnóstico de Identificación de las necesidades prácticas y estratégicas de las Mujeres en las regiones de trabajo del M.A.M, publicado en marzo de 1998.

⁵⁴ CAESS y DELSUR brindaron información y entrevistas, mientras que EEO y CLESA manifestaron reservas y tardanza en brindar información, a la fecha no habían autorizado entrevista ni facilitado información sobre su gestión.

CUADRO No. 11

CLIENTELA ATENDIDA POR EEO (categoría urbano/rural).

CATEGORÍA	CANTIDAD
URBANOS	51,901
RURALES	65,388
TOTALES	117,289

Fuente: Elaboración propia en base a información de EEO.

Esta situación al compararla con el nivel de cobertura anterior a la privatización (diciembre de 1996, Cuadro No 4), resulta que para el caso de DEL SUR se expresa un incremento de cobertura del 11.08%, mientras que para el caso de EEO se incrementó en un 2.16% y según la información y valoraciones brindadas por CAESS a diciembre de 1998 se mantenía la cantidad de abonados/as⁵⁵ en relación a 1996, argumentando que dado el esfuerzo de readecuación y modernización de la empresa, no se había ampliado la cobertura.

Dada la escasa información que se logro recabar en las empresas y el poco tiempo transcurrido desde el proceso de privatización, un análisis comparativo sobre el nivel de acceso y cobertura del servicio es superficial y apunta a dibujar una situación donde no se refleja un incremento en la cobertura y acceso de mayor número de población al servicio de energía eléctrica, ya que el mayor énfasis de las empresas durante este período se encuentra focalizado en readecuar su funcionamiento y comenzar un proceso de recuperación sostenida en su inversión.

Un elemento importante a resaltar es que en las tres empresas en las que fue posible obtener alguna información, el registro de clientela que se lleva en sus bases de datos no se encuentra desagregada por sexo, lo que limita poder realizar un análisis diferencial de género en cuanto al control y administración de este servicio. Sin embargo en los tres casos abordados (DEL SUR, CAESS y EEO), coinciden en valorar que en un 80% el registro de abono del servicio está a cargo de hombres y solo un 20% a nombre de mujeres, lo que refleja el control diferenciado y de roles tradicionales en la administración de un recurso como es la energía eléctrica.

⁵⁵ En el momento de la entrevista con CAESS no pudieron proporcionar datos concretos sobre cobertura y No. De clientela atendida.

INFORMACION GENERAL DEL FUNCIONAMIENTO DE DOS EMPRESAS DISTRIBUIDORAS DEL SERVICIO DE ENERGIA ELECTRICA: DEL SUR, EEO⁵⁶.

DELSUR:

Brinda atención a su clientela a través de dos sucursales comerciales y cinco agencias ubicadas en los distintos departamentos que corresponden a la zona de influencia de la empresa en El Salvador. Su plan de operaciones se plantea como misión diseñar y explotar el sistema eléctrico de una forma eficiente, destacando para ello:

- Disponer de una infraestructura eléctrica eficiente que satisfaga las expectativas y exigencias de la clientela.
- Reducción del impacto económico por energía no suministrada.
- Elevar los niveles de calidad de servicio a los clientes.
- Reducción de pérdidas.

El área de operaciones desarrolla actividades de inventario físico y valorado de los activos de la empresa, como también la simulación de las redes eléctricas con el objeto de determinar el comportamiento del sistema en operación normal y en contingencia, el cálculo de pérdidas eléctricas y el evaluación técnica-económica de esfuerzos, extensiones y otras obras de distribución.

En el ámbito de ingeniería, la función planificación de la operación ha abarcado estudios de las redes que han proporcionado valiosos antecedentes para optimizar su operación y principalmente minimizar los tiempos de interrupción por fallas, satisfaciendo así los requerimientos de la clientela y logrando reducir sustancialmente los costos por devolución de energía no servida.

Otras actividades relevantes que se destacan a un año de su gestión en la memoria de labores es:

- Puesta en operación de una nueva subestación en Sitio del Niño, que ha permitido absorber la demanda disminuir pérdidas eléctricas y obtener una mejor regulación de tensión en el sector.
- Puesta en operación de una nueva subestación cercana a el Aeropuerto de Comalapa, cubriendo así la demanda del Centro Industrial NUETA, otros servicios de la zona y crecimiento de la demanda.
- desarrollo de un programa de crecimiento de los medidores.
- Creación de una base de datos de todo el sistema eléctrico de DELSUR para análisis de flujo de potencia y estudios de la red.

INFORMACION DE ACCIONES DEL SUR.

Valor Contable la 31/12/98 ¢ 143

ACCIONISTAS	Nº DE ACCIONES
EMPLEADOS DELSUR	80.4
ELECTRICA DE CENTROAMERICA	0.5
EMPLEADOS DE E.S	0.2
EMPLEADOS DE CEL	4.4
OTROS INVERSIONISTAS	10.5
CEL	3.7

Fuente : Elaboración propia en base a información de DELSUR

⁵⁶ Información registrada al 31 de diciembre de 1998.

RESUMEN FINANCIERO EMPRESA DELSUR.		
	1997	1998
TOTAL CLIENTES	194,132	202,961
VENTA DE ENERGIA EN (GWh)	660.6	723.1
INDICADORES FINANCIEROS (millones de colones).		
Utilidad del ejercicio	10,240	155,653
Total de activos	383,327	724,695
Patrimonio	320,279	577,332
Numero de acciones	3'070,573	4'030,573
Utilidad por acción (¢/ acción)	3.33	38.62
Precio cierre (¢/ acción)	104.42	735.00
ENERGIA SERVIDA : 19,774,000 Kw-hr/mes. POTENCIA SUMINISTRADA : 56.0 MVA		
CONSUMO PROMEDIO : 168 kw- hr / usuario		

EEO:

Distribuye su servicio a un aproximado de 61 ciudades y poblaciones esparcidas en un área de casi 7000 Kilómetros cuadrados.

CRECIMIENTO DE LA DEMANDA Y CONSUMO –EEO.

DEPARTAMENTO	PORCENTAJE
USULUTAN	6.2%
SAN MIGUEL	6.8%
MORAZAN	7.5%
LA UNION	9.0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de EEO.

- Cuenta con seis oficinas comerciales principales distribuidas en las siguientes ciudades : San Miguel, Santa Rosa de Lima, San Francisco Gotera, Santiago de María , La Unión, Moncagua.
- Cuanta con 181 empleados permanentes
- Cuenta con una red bancaria y sistema de colecturía en toda la zona oriental.

DISTRIBUCION DE ABONADOS POR CLASE

RESIDENCIAL	93,%
COMERCIAL	6%
INDUSTRIAL	1%

Fuente: Elaboración propia en base a datos EEO.

3.2. Variación en el nivel de precios y tarifas.

Si analizamos los informes de CEL de la década de los 80as.⁵⁷, encontramos una tasa de crecimiento vía los ingresos tarifarios del 12.20% y una proyección para entonces de incremento en sus ventas del 6.70%, lo que para la década de los 90 cambia en su comportamiento como lo podemos observar en el siguiente cuadro que mide el comportamiento de las tarifas de 1992 a 1998.

CUADRO No.12

INCREMENTO DE TARIFAS DE ENERGIA ELECTRICA DE 1992 A 1998.

(Se toman en cuenta costos por 154 KWH de suministro)

1992	1993	1995	1998	INCREMENTO
62.27	80.95	93.90	116.30	86.76%

FUENTE. ELABORACION PROPIA A PARTIR DE INFORMACION DE TARIFAS: CEL Y SIGET EN 1998.

La situación del incremento de tarifas es muy evidente al comparar el incremento ocurrido entre la década de los 80 (12.20%) y la de los 90 (86.76%), que refleja un aumento de más del 700 %, situación que se vuelve más dramática a partir de 1995, fecha en la que inicia en forma lo que sería el Plan de Gestión y Modernización en el Sistema de Energía Eléctrica del país lo que se ve reflejada sobretodo para lo que sería la composición mayoritaria de los/as usuarios/as, en la categoría residencial y en los diferentes rubros de consumo.

La variación en las tarifas entre el período de la modernización del sistema y de la privatización (1996 y 1998), refleja un incremento sustancial promedio para un período de dos años alcanzando un 47.2% en el rubro de menor consumo y de 24.3% en los mayores, lo que implica que la mayor parte de la población que es la que se ubica en los menores rangos de consumo es quien se vio mayormente afectada con el incremento en las tarifas de energía eléctrica.

Al analizar por separado la variación en las tarifas por cada una de las empresas encontramos que en los tramos de menor consumo, EEO y CLESA registraron mayores niveles de incremento tarifario de 50.1% y 46.1% respectivamente, como puede apreciarse en el Cuadro No. 12 mientras que CAESS registro el menor con un 28.6%, incrementos que impactan en mayor medida a la población de escasos recursos que se ubica en los tramos de menor consumo de energía eléctrica.

Esta situación contrasta con la variación de tarifas que se registra en los tramos de mayor consumo de más de 200 Kwh, donde tampoco se carga IVA, y aquí incluso en el tramo de mayor consumo (550 Kwh), se registra un decremento en el nivel tarifario para el caso de CAESS de un 6.5%, consumo que corresponde a un universo reducido de clientes

⁵⁷ Ver cuadro y gráfica de la siguiente página donde se analiza el comportamiento de los ingresos por operaciones de CEL y su tasa de crecimiento durante el período de 85 a 88. Evaluación del sector realizada por la AID, febrero de 1991.

sobretudo a nivel de empresas industriales, de comercio y servicios, sectores que además se benefician con la posibilidad de movilidad entre las empresas dados sus altos niveles de consumo, que a pesar de que no se plantea en la oferta del servicio es uno de las condiciones para poder optar y elegir entre las empresas.

CUADRO No.13

EI SALVADOR : COMPARACION DEL INCREMENTO DE ENERGIA ELÉCTRICA NIVEL RESIDENCIAL ANTES Y DESPUES DE LA PRIVATIZACION DEL SERVICIO								
CONSUMO Kwh	ANTES TARIFA ABRIL /96	DESPUES TARIFA ABRIL /98			INCREMENTO %			
50	ø 22.54	ø 29.35+13% IVA = 33.17			47.2			
100	ø56.85	ø66.83 +13% IVA = 75.52			32.8			
150	ø91.15	ø100.25 +13% IVA = 113.28			24.3			
A partir de 200 KWH (sin IVA)	CAEES	DEL SUR	CLESA	EEO	CAEES	DEL SUR	CLESA	EEO
250	ø187.31	240.93	273.70	281.21	28.6	45.1	46.1	50.1
350	ø311.02	371.97	375.10	384.01	6.2	19.6	20.6	23.5
400	ø372.88	422.07	425.80	435.41	0.5	13.2	14.2	16.8
500	ø496.59	522.27	527.20	538.21	-6.5	5.2	6.2	8.4

Fuente. Elaboración propia a partir de información de CEL, SIGET y la Unidad de investigación del Centro para la Defensa del Consumidor.

Los efectos negativos por el incremento de tarifas en este servicio fue planteado como una de las grandes preocupaciones en los diferentes momentos y talleres del ejercicio SAPRIN en El Salvador por diferentes sectores participantes, lo que se puede ilustrar de manera global comparando el nivel del salario mínimo y sus variaciones en los últimos años con lo que serían los gastos promedio mensuales en tres de los servicios públicos (dos de los cuales han entrado en lo que sería la tercera generación en los procesos de privatización⁵⁸), y su composición porcentual con respecto a los salarios.

Las cifras del Cuadro No. 14 reflejan un incremento en el último año analizado del 30.5%, lo que resulta dramático más si analizamos que durante los últimos años, el salario mínimo apenas ha alcanzado a cubrir entre el 70 y 90%⁵⁹ de una canasta básica alimentaria, tomando en cuenta que estos servicios no entran en este tipo de canasta.

CUADRO No 14. PERDIDA DEL PODER ADQUISITIVO RELACION SALARIO NOMINAL Y COSTO DE SERVICIOS BASICOS 1992-1998

AÑO	SALARIO NOMINAL	GASTO PROMEDIO MENSUAL DE ENERGIA	GASTO PROMEDIO MENSUAL DE AGUA POTABLE	GASTO PROMEDIO MENSUAL DE TELEFONIA	GASTO TOTAL DE LOS 3 SERVICIOS	PORCENTAJE CON RESPECTO A SALARIOS
1992	810.00	62.27	28.27	25.77	116.31	14.4%

⁵⁸ Distribución de Energía Eléctrica y Telefonía.

⁵⁹ Según el análisis de la Situación de la Economía durante 1997 y 1998, elaborado por el Dr. Raúl Moreno del Area de Estudios Macroeconómicos de FUNDE.

1993	930.00	62.27	28.27	28.37	118.91	12.8%
1994	1050.00	80.95	28.27	28.37	137.59	13.1%
1995	1,155.00	93.90	48.21	86.14	228.25	19.8%
1996	1,155.00	93.90	48.21	188.21	330.32	28.6%
1997	1,155.00	93.90	48.21	188.21	330.32	28.6%
1998	1,155.00	116.30	48.21	188.21	352.72	30.5%

Fuente : Elaboración propia FUNDE con datos de SIGET y del Centro para la Defensa del Consumidor, C.D.C.

El impacto en cuanto a la calidad de vida de mujeres y hombres de distintas edades es evidente y resulta más agravado cuando lo relacionamos con la situación de pobreza en que vive la mayoría de los hogares, donde según cifras de este último período de gestión gubernamental 234 mil hogares no tienen capacidad de cubrir sus necesidades mínimas alimentarias⁶⁰, y en contrapartida el 20% de los hogares más ricos reciben el 50% de los ingresos totales generados en la economía nacional, mientras el 20% más pobre escasamente recibe el 5%⁶¹.

En este aspecto se puede analizar el impacto desfavorable que una medida de Ajuste Estructural como la privatización de un servicio público tan necesario para la población como la distribución de la energía eléctrica ha tenido, (aun con el corto tiempo para analizar el impacto), en términos de los ingresos y de la calidad de vida de la población salvadoreña, lo que puede apuntar a ser más dramático en el futuro inmediato con la proyección planteada desde SIGET de reducir el subsidio a las tarifas de energía eléctrica en los tramos de menor consumo, que a pesar de este apoyo estatal se han visto más afectadas.

3.3. El acceso de las Comunidades Rurales al servicio y su conflicto con el incremento de tarifas.

Caso especial es el suscitado con las comunidades rurales que se congregan en lo que se denomina PLAN SABAR, que fue el Plan de abastecimiento de Agua Potable para Comunidades Rurales, y donde la energía eléctrica era subsidiada por el sector público para que se pudiera generar agua potable hacia ellas. Con la privatización del servicio de distribución de energía fueron seriamente afectadas dado que se les incrementó el costo del servicio eléctrico hasta en un 200 y 300% tarifas que son pagadas colectivamente a través de la organización comunal en cada una de las comunidades pertenecientes a este Plan.

Esta situación a pesar de haber sido contemplada en la Ley del Fondo de Inversión Nacional para la Electrificación y la Telefonía⁶² FINET, en su artículo 23 de carácter transitorio; donde se plantea que este fondo subsidiará el pago de este servicio para las comunidades, no fue regulado ni viabilizado oportunamente por los entes responsables

⁶⁰ Datos de la Encuesta de Propósitos Múltiples de 1997, del Ministerio de Economía citadas por Moreno Raúl en el artículo de Alternativas para El Desarrollo No. 57 de enero febrero de 1999. FUNDE.

⁶¹ Idem anterior.

⁶² Ley que se describe en el capítulo 3 de este eje de investigación.

desde el gobierno. Situación que ha generado conflictos entre las comunidades y las empresas que exigen que les sea pagado el servicio a costos de mercado, con amenazas de suspenderlo, lo que a pesar de haber generado un movimiento social y organizado de las comunidades rurales, con el apoyo de entes como el CDC que han presionado por su solución, no había sido resuelto hasta la fecha de presentación de los resultados de este trabajo⁶³.

3.4. Variación en la calidad del servicio.

Si bien antes de la privatización de este servicio público y según lo reflejaban los diferentes estudios y diagnósticos del sector, la calidad del mismo era muy discutible y adolecía de muchos problemas, dada la situación en que fueron entregadas las empresas a CEL después de vencido el plazo de concesión anterior y del hecho de que desde hacía más de una década según los mismos estudio institucionales que no se había reinvertido en mejoras y renovación de equipo y funcionamiento dado el poco margen de rentabilidad para el sector privado.

Esta situación de desventaja para el sistema fue abordada en el proceso de modernización del sistema de distribución de energía eléctrica (1993-1997), aunque no con la profundidad y amplitud debida, según la opinión de funcionarios de las empresas luego de su privatización, a pesar de que CEL absorbe la deuda pendiente y los costos que significaron reconvertirlas y estructurarlas para que presentarán un funcionamiento de rentabilidad como el que expusieron a partir de 1997 para hacer atractiva su venta⁶⁴

A pesar de la existencia de un ente regulador y supervisor para el monitoreo de la prestación del servicio, como la SIGET, los/as usuarios que han presentado demandas a organismos no gubernamentales como el Centro para la Defensa del Consumidor⁶⁵, CDC manifiestan anomalías que van desde facturaciones indebidas, por lecturas no correctas de medidores, hasta apagones frecuentes, fallas en la dinámica sostenida de la energía entre otras, lo que se puede apreciar en los Cuadros No. 13 y 14 y que se concentran sobretodo en la problemática de cobros excesivos.

⁶³ Ver anexo de comunidades participantes en el PLANSABAR, y un cuadro de incrementos tarifarios para la generación de agua potable.

⁶⁴ Ver las cifras y los niveles de rentabilidad que presentaron las empresas luego de ser retomadas por el Sector Público a través de CEL, presentadas en el capítulo 2 de esta parte de la investigación.

⁶⁵ Ver en la página siguiente el cuadro de denuncias del CDC y su clasificación durante 1998.

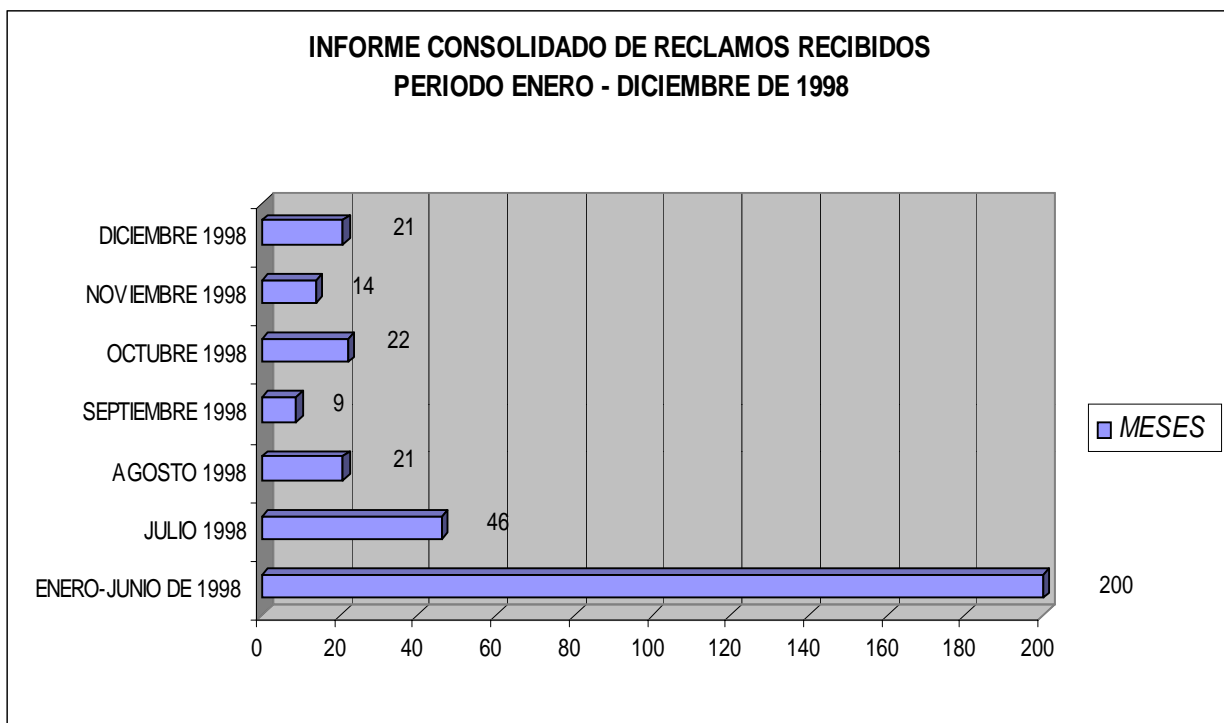
CUADRO No. 13

INFORME CONSOLIDADO POR TIPOS DE CASOS DENUNCIADOS EN EL SERVICIO DE DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA ELECTRICA PERIODO ENERO – JUNIO DE 1998 – CDC.

RUBROS	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUN
COBROS EXCESIVOS	4	6	57	23	29	40
MAL SERVICIO	2	1		2	2	2
MALA APLICACIÓN DE TARIFA	-		4		3	2
ERROR EN LAS LECTURAS DEL MEDIDOR					2	6
COBROS INJUSTIFICADOS	1	5	5			
FACTURACION SIN LECTURA DEL MEDIDOR			3			1
TOTAL	7	12	69	25	36	51

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CDC.

**GRAFICA 1
TOTAL DE CASOS ANTENDIDOS POR EL CDC
DENUNCIAS SOBRE ANOMALIAS EN LA DISTRIBUCION DEL SERVICIO DE
ENERGIA ELECTRICA.**



Consultados al respecto la SIGET plantea que el organismo a través del cual se canalizarían los reclamos específicos al respecto sería la Dirección General de Protección al Consumidor DPC⁶⁶, la cual se los presenta a cada empresa y luego si no son atendidos pasa entonces a la SIGET, quien según su reglamento de funcionamiento puede sancionar a las empresas. Según SIGET, situaciones como estas de cobros indebidos se dieron en diferentes momentos del año anterior llevando a sanciones concretas contra empresas como la DELSUR que tuvo que pagar multas a SIGET además de reembolsar a usuarios/as por cobros indebidos⁶⁷, sin embargo organismos sociales como el CDC plantean que existen debilidades en la supervisión y en la aplicación de la normativa por parte del ente supervisor, lo que hace que los reclamos desde los/as consumidoras sean muy poco atendidos.

Por su parte en las entrevistas con las dos empresas que proporcionaron información (CAESS y DELSUR), se plantea que la supervisión desarrollada por SIGET se ha reducido a auditorías que se centran en los aspectos contables y administrativos lo que refleja la carencia de instrumentos de monitoreo y seguimiento integral al que hacer de las empresas que puedan convertirse en herramientas del control de calidad que redunden en un eficiente servicio para la población usuaria.

La percepción de diversos sectores de la población recogida durante los talleres de consulta en el ejercicio SAPRIN, reflejaba un deterioro en el servicio, en términos de calidad, tanto por suspensiones sin aviso del servicio, cómo de altas y bajas en el nivel de energía, lo que afecta el funcionamiento de los aparatos eléctricos sobretodo a nivel del consumo residencial, así como en los trámites de facturación y cobros de los servicios.

Esta percepción se ve reforzada con los resultados de una encuesta realizada por uno de los principales matutinos nacionales, publicada en septiembre de 1999, donde la población encuestada procedente de todo el país opina en un 81% que el servicio privatizado no es de mejor calidad que antes aunque un 89.60% opina que si existe mayor acceso a contar con él que antes, lo que se refleja en el Cuadro No. 14.

Sin embargo, a nivel de los impactos económicos que percibe la población, un 96.40% opinó que el servicio de distribución de energía eléctrica se ha encarecido aún más después de la privatización. Opiniones y percepciones que resultan relevantes en términos de las evaluaciones institucionales que debieran hacerse al respecto.

⁶⁶ Instancia a la cual no fue posible acceder para conseguir información sobre el comportamiento de las denuncias en cuanto al servicio de distribución de energía, por carecer de información sistematizada al respecto.

⁶⁷ Ver anexo de campo pagado de SIGET al respecto.

CUADRO No. 14

OPINION DE LA POBLACION EN CUANTO A BENEFICIOS OBTENIDOS CON LA PRIVATIZACION DE LAS DISTRIBUIDORAS DE LA ENERGIA ELECTRICA.

<i>PREGUNTA</i>	<i>SI</i>	<i>NO</i>
ES MAS ECONOMICO	3.60%	96.40%
ES DE MEJOR CALIDAD	19%	81%
HAY MEJOR ACCESO	89.60%	10.40%

FUENTE: Elaboración propia en base a ENCUESTA DE LA PRENSA GRAFICA (septiembre de 1999).

3.5. Variaciones en la capacidad productiva de mujeres y hombres.

Si bien ninguna de la información estadística recabada refleja las variaciones diferenciales de lo que podrían ser los efectos que la privatización de servicios públicos pudiera tener en el caso de mujeres y hombres, dado que ni las cuentas nacionales, ni las estadísticas institucionales recaban la información desagregada por sexo y se carece de indicadores cualitativos que tomen en cuenta las diferencias en cuanto a la situación y condición de mujeres y hombres, resulta relevante para este ejercicio dado el enfoque metodológico de SAPRIN, analizar como una medida de política económica como la privatización en el marco de los PAE ha impactado en la vida cotidiana y en la calidad de vida de mujeres y hombres a partir de estas diferencias.

Si partimos de visibilizar que además del ámbito productivo que es reflejado en las cuentas nacionales y en la dimensión económica existe un ámbito reproductivo, donde se reproduce la vida material que hace posible el que los seres humanos podamos subsistir, un ámbito que por la forma de socialización y de cómo se va construyendo el ser mujer y ser hombre en nuestras sociedades es considerado femenino aunque se registra participación también masculina, no es considerado como generador de valor económico, a pesar de la funcionalidad y viabilidad que le da al sistema económico.

Tomando en cuenta además, de que en este ámbito se invierten en cada hogar y familia decenas de horas de trabajo para hacer posible esta reproducción de la vida material, esta funcionalidad en la organización de la vida social que refleja lo que se denomina una “doble jornada” en el caso de las mujeres que además de ser proveedoras (que realizan un trabajo remunerado), realizan trabajo doméstico (ámbito reproductivo), esto se ve también afectado por medidas económicas como las desarrolladas por los PAE.

Medidas como la privatización del servicio de distribución de energía eléctrica reflejan que para paliar los incrementos en las tarifas, a pesar de los subsidios tienen que

invertir mayor tiempo de trabajo sobretodo mujer para sustituir la energía eléctrica por otro tipo de energía como la leña que implica más horas de trabajo doméstico, o bien extender las horas de trabajo productivo para obtener mayor nivel de remuneración, lo que al analizar el eje de flexibilización del mercado laboral, en el siguiente apartado de la investigación nos refleja la situación de desigualdad social y económica que existe entre mujeres y hombres.

A partir del análisis de las memorias de talleres de realizados por 3⁶⁸ organizaciones sociales una de mujeres y dos con trabajo mixto a nivel rural en el país durante el último año y como resultado del último taller donde se trabajo en los resultados y propuestas de este eje de investigación⁶⁹, en base al que hacer de las mujeres, en tres regiones del país: centro, paracentral y occidente, estas refieren que su jornada doméstica en el último año se ha visto afectada con un 20 ó 30% de incremento dadas las alzas en las tarifas de servicios públicos y de los productos de primera necesidad.

Esta situación si bien implica un detrimento en la calidad de vida tanto para mujeres como para hombres presenta una situación todavía más dramática para las mujeres que cuentan ahora con menos tiempo para dedicarlo al descanso, la recreación o bien a su formación, lo que implica que en el casos como el de la niñez y la tercera edad son grupos sociales más vulnerables, precisamente porque realizan actividades ligadas a ámbitos reproductivos que no son valorados económicamente pero que si son esenciales para la vida individual y social.

3.6. Variación en la situación de los recursos naturales.

Medir el impacto de una política económica como ésta en los recursos naturales y la situación ecológica del país resulta difícil dada la poca o casi nula información sobre la situación de los mismos y la carencia de un sistema de valoración económica de los mismos así como de indicadores de calidad que nos pudieran permitir visualizar su variación e impacto.

Si bien la privatización de la distribución del servicio de energía eléctrica no tiene relación directa con la generación o transmisión del servicio, la que si esta directamente relacionada con el manejo de recursos como el hídrico y el aire en el ámbito de las plantas generadoras vía otros combustibles altamente contaminantes, lo que será necesario abordar como otro eje de investigación dado que tanto en el marco regulatorio del manejo del sistema eléctrico como en las proyecciones del sector se plantea como otro objetivo para este año lograr la privatización del ámbito de generación y transmisión de energía, lo que si estaría implicando de forma directa la calidad y magnitud de recursos naturales tan básicos como el agua y el aire.

⁶⁸ Memorias de talleres sobre trabajo productivo y reproductivo realizadas por el M.A.M., secretarías de la mujer de CRIPDES, y de FUNDACAMPO.

⁶⁹ Ver en anexos memoria de taller realizado con mujeres y hombres de comunidades rurales y urbanas del país en febrero de 1999.

La preocupación por el destino de los recursos hídricos fue planteada en diferentes momentos durante la consulta a diferentes sectores realizada en el ejercicio SAPRIN, sobretodo por la amenaza que la población percibe en cuanto a un proceso de privatización del agua en marcha, ante lo cual diferentes sectores participantes plantearon la necesidad de construir alternativas a esta medida en términos de construir una Política Nacional para una gestión integral de los recursos hídricos.

En el caso de la distribución de energía eléctrica el impacto al medio ambiente ha sido indirecto pero no por ello menos importante de tomar en cuenta, ya que según la información cualitativa recibida en los talleres con diferentes sectores sociales rurales y sub-urbanos, el consumo de leña ha aumentado⁷⁰ debido al incremento en las tarifas de energía eléctrica, lo que representa daños dada la deforestación que coloca a El Salvador como el segundo país más deforestado de América después de Haití, lo que no fue posible cuantificar ya que no existe todavía ni en el Ministerio del Medio Ambiente una base estadística que nos permita medir este impacto, además de los daños al aire por la contaminación por combustión, lo que afecta también a la salud de la población, y se refleja en el incremento de las enfermedades de las vías respiratorias, las que generan en mayor proporción las causas de consulta y de mortalidad infantil en el país.

4. CONCLUSIONES Y BOSQUEJO DE PROPUESTAS GENERALES A PARTIR DEL EJE DE PRIVATIZACION DEL SERVICIO DE DISTRIBUCION DE ENERGIA ELECTRICA EN EL SALVADOR.

- La privatización como una de las medidas integrantes de las reformas de los PAE parte de una concepción y rol que el Estado debería desarrollar en la actividad económica en el marco de lo que se denomina la reforma institucional y la modernización del Sector Público.

Si bien con la privatización de los servicios públicos, teóricamente se buscaba aumentar el ahorro estatal a través de mejorar la eficiencia, aumentar las tarifas de los servicios públicos y con la eliminación de la práctica de los subsidios; a casi dos años después de la venta del servicio de distribución de energía eléctrica los resultados reflejan que a pesar de una renovación gradual en cuanto a equipo y tecnología en los servicios de distribución y comercialización de las cuatro empresas distribuidoras del servicio, la eficiencia en términos de la calidad y cobertura del servicio todavía no presenta mejoras significativas y la atención de este servicio en las zonas rurales se ha visto seriamente afectado dados los incrementos significativos en las tarifas de energía que ha afectado incluso la generación de otros servicios como el bombeo de agua potable a numerosas comunidades.

Por el lado del subsidio si bien la intención inicial fue de suspenderlo gradualmente en un lapso de un año con la meta de sincerar los precios (bajo acuerdos iniciales entre

⁷⁰ Si se toma en cuenta que según el último censo de población de 1992, casi el 50% de la energía utilizada para cocinar alimentos es en base a combustión de leña.

el ente supervisor estatal (SIGET) y las cuatro empresas distribuidoras, producto de la mínima rentabilidad que para las empresas representa el llevar la electricidad a zonas rurales y marginales urbanas del país) el Estado tuvo que crear un Fondo destinado para este tipo de ampliación de servicio; además de tener que seguir subsidiando el consumo de energía eléctrica domiciliar de montos de consumo menor, a través de un fondo social dados los costos de comercialización de las empresas que hubieran representado una elevaciones drásticas en las tarifas.

Por otro lado, el ahorro obtenido del sector público a través de la privatización de este servicio, sin tomar en cuenta los ingresos iniciales que se obtuvieron con la venta del mismo, sería muy discutible dados los gastos de reconversión y de instalación de un nuevo ente supervisor (SIGET), así como por las acciones de subsidio a través de los fondos sociales desarrollados en respuesta a las necesidades sociales y a los efectos de la medida.

- Como segundo gran objetivo con la privatización se buscaba mejorar la efectividad costo de la inversión pública y la revisión de prioridades de los planes de inversión, lo que resulta contradictorio dado que los ingresos vía privatización del servicio de distribución de energía eléctrica han sido orientados fundamentalmente al gasto corriente del sector público, lo que ha sido ampliamente criticado por diferentes sectores sociales. A su vez el balance en cuanto a costo beneficio en materia de la privatización de este servicio, dados los efectos en cuanto a costos de supervisión y subsidio social aunque es muy prematuro medirlo cuantitativamente (por la poca información estadística con que se cuenta), refleja un discutible efecto positivo en las finanzas públicas.
- En cuanto al objetivo de reducir y hacer más eficiente el tamaño del sector público, con la privatización de este servicio, si bien un significativo número de trabajadores/as pasaron a formar parte del sector privado, en otros espacios el Sector Público expandió sus plazas, además de la generación de los entes de supervisión y de los Fondos Sociales necesarios para enfrentar los efectos de estas medidas. En consecuencia la reducción del tamaño del sector todavía no muestra una reducción significativa y orientada a lo que podría significar un sector más eficiente y reducido, lo cual se refleja en la estructura del presupuesto y del gasto público nacional.
- En cuanto a la búsqueda de apertura mercado y libre movilidad de clientes entre las cuatro empresas en competencia en el país, los resultados son mínimos ya que la clientela en disputa entre las empresas distribuidoras y que tienen acceso a una movilidad en cuanto a optar por una de las cuatro empresas representa apenas un 20% de la cartera de usuarios/as que comprenden las grandes empresas industriales, de comercio y servicio que resultarían rentables como para invertir en movilizar equipos y operaciones a otras zonas fuera de su jurisdicción. Mientras que el otro 80% de usuarios y usuarias no tienen posibilidad alguna de movilidad o cambio, aunque tuvieran serios cuestionamientos al servicio que están recibiendo lo que representa un importante desafío al esquema de libre competencia buscado precisamente como propósito central de esta medida.

- La estructura actual de usuarios/as registradas refleja un registro de un 80% de hombres y apenas un 20% de mujeres (según valoraciones de las empresas, ya que no cuentan con bases de datos desagregadas por sexo), lo que infiere un acceso a recursos y a propiedad de viviendas y negocios donde las mujeres están en sustancial minoría como reflejo de las desigualdades de género imperante en los diferentes ámbitos de la vida social y económica en el país.
- La calidad de vida de la población se ha visto afectada dado el incremento inicial (durante el primer año de entrada en vigencia de las tarifas), en el precio del servicio, sobretodo los segmentos con niveles de ingreso menores con mayor impacto para el caso de la población rural que fue doblemente afectada en el caso de las comunidades que requerían de energía eléctrica para el bombeo de agua potable y que actualmente tienen conflictos con las empresas distribuidoras que les han triplicado las tarifas, en demanda de subsidios para este fin.
- Los sectores consultados participantes en el ejercicio de consulta, entre ellos directivas comunales urbanas, rurales y mujeres, coincidieron en plantear que durante este período las mujeres de los sectores sociales de menores ingresos han sido más afectadas dado su doble o triple rol (sostenedora de familia –proveedora, ama de casa y participante en las labores y gestiones comunales) , porque en el 80% de los casos trabajados en talleres, las mujeres tuvieron que incrementar su jornada doméstica en un 20% más (aproximadamente 3 horas de trabajo extra), para tratar de sustituir o ahorrar el consumo de este tipo de energía, lo que influye en el detrimento de su calidad de vida y profundiza las desigualdades genéricas.
- Si bien a diferencia de lo que sería la primera generación en la aplicación de las medidas de privatización (con la privatización de la Banca), que ha sido ampliamente criticada por su falta de transparencia en su manejo e implementación, en esta siguiente, si bien hubo una difusión y un debate público al respecto, el material revisado y las opiniones vertidas manifestaron posiciones dicotómicas que reflejaban dos posiciones extremas: por un lado una defensa del papel del Estado como el mejor asignador de recursos y por el otro la empresa privada como el único ente capaz de administrar eficiente y rentablemente cualquier actividad económica.

Sin embargo, la percepción de la población evidencia que: las medidas a implementar, el marco regulatorio, el funcionamiento de la nueva Superintendencia, los criterios de supervisión, la regulación de las tarifas, entre otros hechos no fueron informados ni conocidos suficientemente por la opinión pública por lo que muchos sectores sociales continúan percibiendo una falta de transparencia en el manejo de estos procesos y una nula participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y la orientación de los mismos.

- Se propone una readecuación en el marco regulatorio del ente supervisor que especifique el proceso de supervisión desde una visión integral y con indicadores de

eficiencia que tomen en cuenta salvaguardar la calidad del servicio, la ampliación de la cobertura con criterios de equidad social, más allá de los simple controles y auditorias contables hacía las empresas, o de manera reactiva a las denuncias planteadas por usuarios y usuarias.

- Que la participación accionaria de los/as trabajadores/as sea garantizada a partir de una reglamentación que les permita mantener su personaje de participación más allá de las reglas del mercado y de la dinámica de la bolsa de valores, lo que tendría que ser revisado y reglamentado a través de la SIGET.
- La creación y funcionamiento de mecanismos de participación ciudadana que permita un flujo transparente de la información y la incidencia de la población en la toma de decisiones, sobretodo cuando el proceso de privatización se proyecta en este año a la venta del proceso de transmisión y generación de energía eléctrica lo que implica los recursos naturales del país y el destino de mujeres y hombres empleados en el sector que en la mayoría de los países del mundo es considerado un sector estratégico para el desarrollo: el sector de energía.
- Finalmente y dada la preocupación expresada en las diferentes jornadas de consulta y retroalimentación de este trabajo desarrolladas por el ejercicio SAPRIN sobre esta temática, se proyecta la construcción participativa de alternativas a los procesos de privatización de servicios públicos como el agua, en el sentido de coordinar y concertar cono red ciudadana esfuerzos por diseñar e implementar una Política Nacional de Gestión Integral de los Recursos Hídricos en el país, dada la importancia vital del agua como parte sustancial de la vida y del ecosistema tanto a nivel nacional como internacional.