

ENADE 2003

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

- I. GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA
- II. POLÍTICAS DE COMBATE A LA POBREZA
 - A. EDUCACIÓN
 - B. SALUD
 - C. VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL
 - D. INFRAESTRUCTURA Y CAMINOS RURALES
 - E. INFRAESTRUCTURA BÁSICA DE AGUA
 - F. SOBERANÍA Y PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR
- III. POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN, APERTURA EXTERNA Y GOVERNABILIDAD
 - A. HACIA UN NUEVO MODELO DE INTEGRACIÓN
 - B. COMPONENTES DE LA AGENDA DE INTEGRACIÓN DE MEDIANO PLAZO
- IV. POLÍTICAS DE GESTIÓN FISCAL PARA LA GOVERNABILIDAD
- V. POLÍTICAS DE REFORMA DEL ESTADO Y GOVERNABILIDAD
 - A. POLÍTICA DE SEGURIDAD JURÍDICA
 - B. POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA
 - C. POLÍTICA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL
 - D. POLÍTICA DE SERVICIO EXTERIOR
 - E. POLÍTICA DE COMPETENCIA
 - F. SISTEMA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS
 - G. SISTEMA NACIONAL DE INVERSIONES
 - H. SERVICIO CIVIL
 - I. SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA
 - J. GOBIERNO ELECTRÓNICO
- VI. POLÍTICAS DE PRODUCCIÓN PARA EL CRECIMIENTO
 - A. POLÍTICA LABORAL
 - B. FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO
 - C. POLÍTICA DE INNOVACIÓN TECNOLÓGICA
 - D. POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE
 - E. POLÍTICA DE FOMENTO A LAS EXPORTACIONES
 - F. POLÍTICA DE APOYO A LAS PEQUEÑAS EMPRESAS
 - G. POLÍTICA DE APOYO AL SECTOR AGROPECUARIO E INDUSTRIAL
 - H. POLÍTICA DE APOYO AL SECTOR INDUSTRIAL
 - I. POLÍTICA DE TURISMO
 - J. POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE
- CONSIDERACIONES FINALES

I. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

MARCO DE REFERENCIA

La solución del conflicto armado por la vía negociada, supuso la creación de un escenario distinto para el desarrollo político, económico y social de El Salvador. La dinámica observada en esos tres campos a partir de los Acuerdos de Paz en 1992, señala el surgimiento de nuevas condiciones que han contribuido a una transformación significativa de la sociedad salvadoreña, superando muchas de las causas que llevaron al conflicto.

El pluralismo ideológico que actualmente caracteriza al sistema político nacional, los avances logrados en la instauración de un modelo económico orientado hacia el mercado, la reducción de los niveles de pobreza y, en general, el mejoramiento en los indicadores de desarrollo humano, ilustran esa transformación.

En el ámbito político son ostensibles los avances en la institucionalidad democrática, donde los derechos ciudadanos y el ejercicio del poder interactúan para generar elementos que contribuyan a potenciar la participación y la cohesión social.

Destacan en este sentido, la realización de elecciones libres, transparentes y en constante proceso de modernización con la participación de diferentes corrientes de pensamiento, un mayor grado de independencia entre los Órganos del Estado, la nueva forma de elegir a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, la sustitución de los antiguos cuerpos de seguridad por una profesional Policía Nacional Civil, la creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el nuevo papel de la Fuerza Armada, la inexistencia de obstáculos visibles en el ejercicio de la libertad de expresión e información y la reducción de espacios para el abuso del poder y el autoritarismo, entre otros.

En el campo económico, el sistema es considerado como uno de los más libres en el mundo. La desregulación, la apertura frente al exterior, la reprivatización de la banca comercial y del comercio exterior, la privatización de las pensiones, de las telecomunicaciones y de la distribución y generación térmica de la energía eléctrica, la modernización del Estado, el mantenimiento de la estabilidad financiera dentro de ciertos límites, han sido parte esencial, entre otros componentes, de la reforma económica iniciada desde principios de la década pasada.

Los estudios periódicos que realiza a escala mundial el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, muestran los logros alcanzados por el país en la superación de la pobreza. En efecto, como producto de las altas tasas de crecimiento observadas durante la primera mitad de los años noventa y el fuerte influjo de recursos provenientes de las remesas familiares, el país logró reducir los índices de pobreza, pasando del 65% en 1992 al 46% en 2000, según el reciente Informe sobre Desarrollo Humano de Centroamérica y Panamá de 2003.

A. ÁMBITO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Abordar el tema de la gobernabilidad democrática, significa para el sector privado organizado, situarse en un escenario de cambios políticos, económicos y sociales propios de la historia reciente, para moldear el futuro del país en función de los desafíos que plantea el nuevo orden mundial. Para ello es esencial realizar una aproximación al concepto de gobernabilidad.

Según el PNUD, la gobernabilidad es “la suma de valores, leyes y reglas del juego de las que cada país se dota para resolver de manera pacífica y constructiva los problemas

que puedan surgir entre las instituciones del Estado, el gobierno y los ciudadanos, así como entre éstos mismos.”

Entonces, la gobernabilidad comprende complejos mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales las personas articulan sus intereses, resuelven sus diferencias, ejercen sus derechos y cumplen sus obligaciones legales y personales. Aunque la gobernabilidad incluye al Estado, ésta lo trasciende al incluir también al sector productivo y a otras expresiones ciudadanas.

En el Reporte Global de Competitividad 2002 - 2003 del Foro Económico Mundial, Daniel Kauffman, define la gobernabilidad como “el ejercicio de la autoridad a través de tradiciones e instituciones para el bien común, por lo que abarca: (1) el proceso de seleccionar, monitorear y reemplazar gobiernos; (2) la capacidad de formular e implementar políticas responsables y prestar servicios públicos, y (3) el respeto de los ciudadanos hacia las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos.”

Según Joan Prats, Director del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, la gobernabilidad democrática “es la capacidad de un sistema social para autogobernarse enfrentando positivamente los retos y oportunidades que tenga planteados.”

De acuerdo con este concepto, la gobernabilidad democrática implica el diseño de una estrategia para la construcción de capacidades, que depende de la interrelación entre el sistema institucional existente, los actores políticos, económicos y sociales presentes, y la cantidad y calidad del liderazgo transformacional disponible.

El creciente interés por el tema de la gobernabilidad no es nuevo. Ya el mismo fue abordado en 1975 en el informe “La gobernabilidad de las democracias” presentado a la Comisión Trilateral por Crozier, Huntington y Watanuki, y basado en la situación de Europa Occidental, Japón y Estados Unidos.

La tesis central del informe era que en dichos países, los problemas de gobernabilidad procedían de la brecha creciente entre, por un lado, unas demandas sociales fragmentadas y en expansión y, por otro, unos gobiernos cada vez más faltos de recursos financieros, de autoridad, de marcos institucionales y de las capacidades exigidas por el nuevo tipo de acción colectiva.

Y agregaban: “para conjurar los riesgos de ingobernabilidad, se necesitaban cambios no sólo en las instituciones y en las capacidades del gobierno, sino también en la actitud de los ciudadanos”.

Sin embargo, en El Salvador, no es sino a partir de los Informes sobre Desarrollo Humano que viene elaborando el PNUD para el país desde 1999, que comienza a plantearse el tema, aunque ya organismos como el Banco Mundial, BM y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, entre otros, asociaban positivamente la gobernabilidad y el desempeño económico con el grado de eficiencia de las instituciones de cada país, lo que genera mejores condiciones para el desarrollo democrático.

En este contexto y siguiendo una metodología internacionalmente aceptada, en el país se han hecho los primeros ejercicios para construir una serie de indicadores subjetivos y objetivos de gobernabilidad, los cuales han sido publicados en el Informe sobre Desarrollo Humano 2002 del PNUD.

Así por ejemplo, en cuanto a los indicadores subjetivos construidos entre 2000 y 2001, el que se refiere a “presencia de factores institucionales necesarios para la democracia”, elaborado por la Universidad de Maryland, en una escala de -10 a 10, El Salvador se ubica en el nivel siete positivo, que es catalogado bastante democrático, mientras que el

que se refiere a “imperio de la ley”, elaborado por el Banco Mundial, el índice se ubica en -0.65 (malo) en una escala de -2.5 a 2.5 .

Respecto del indicador de “trampas/corrupción”, elaborado también por el Banco Mundial, en una escala igual a la anterior, la calificación es de -0.33 , lo cual indica una alta incidencia del fenómeno, similar al comportamiento del índice de “percepción de corrupción” elaborado por Transparencia Internacional, con un valor de 3.6 en una escala de 0 a 10 , donde el valor máximo indica ausencia de corrupción. En cambio, en cuanto al índice sobre los “Derechos Políticos”, elaborado por Freedom House, el país es considerado libre, con un nivel de 2 , en una escala de 7 a 1 .

Los promedios de América Latina y de Centroamérica para los mismos indicadores son similares a los valores de El Salvador, aunque con comportamientos diferenciados. Mientras países como Chile y Costa Rica destacan por sobre el resto en los indicadores de gobernabilidad, países como Haití, Nicaragua, Paraguay y Ecuador, resaltan por ubicarse en los niveles inferiores de las distintas áreas evaluadas.

Dentro del régimen de libertades que rigen el modelo económico vigente, la gobernabilidad requiere tener un sistema judicial que garantice el Estado de Derecho, voluntad política para el mejoramiento de los sistemas de control y de rendición de cuentas, un Estado que asuma el rol subsidiario que le corresponde en una economía de mercado y por supuesto, la existencia de un clima de armonía entre empleadores y trabajadores para aprovechar el potencial de crecimiento económico de El Salvador.

Asimismo, la gobernabilidad requiere que el accionar de los partidos políticos sea congruente con los objetivos de desarrollo del país, para que, a partir de acuerdos básicos, se puedan implantar políticas de Estado, que trasciendan más allá de un período presidencial, en un clima deliberante pero no confrontativo.

En términos prácticos, cuando se trata de concretar qué hay que hacer para que una democracia sea gobernable, las propuestas son tantas y diversas que a partir de cierto momento todo es gobernabilidad, ésta deja de tener una dimensión exclusivamente política y se pasa a hablar de gobernabilidad en lo económico, social, medioambiental, laboral, educativo, entre otros.

En conclusión, dado que la gobernabilidad democrática es esencial para que el país avance a estadios superiores de desarrollo humano, se debe buscar un acuerdo político fundamental para que El Salvador crezca basado en un consenso mínimo que sea legitimado por los diferentes sectores.

B. GOBERNABILIDAD Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

A pesar de las grandes transformaciones que ha experimentado el país en un tiempo relativamente corto, todavía hace falta alcanzar las condiciones para aspirar a lugares de privilegio en el Índice de Desarrollo Humano, conforme a los estándares internacionales.

En ese contexto, El Salvador se ubica entre los países considerados con un desarrollo humano medio, en el lugar 105 entre los 175 países que incluye el PNUD en su reporte correspondiente al 2003 , el cual evalúa aspectos relativos a la educación, salud y nivel de ingreso.

Mejor posicionada se encuentra Costa Rica, que ocupa el lugar 42 . Este país destaca y es reconocido por su larga tradición democrática, su nivel cultural, el esfuerzo realizado por muchas décadas en materia social, la adecuada distribución del ingreso nacional y una sólida base social sustentada en una amplia clase media, entre otros, que le ha permitido mantener un sistema político que evoluciona sin mayores traumatismos y una estabilidad social que se nutre en buena medida de Políticas de Estado.

Si se menciona el caso de Costa Rica, es porque constituye aún en el ámbito latinoamericano, un ejemplo vivo y duradero de las transformaciones pacíficas que se pueden dar en aquellas sociedades que en su momento invirtieron en el desarrollo humano y simultáneamente fortalecieron la institucionalidad democrática.

En igual sentido podría mencionarse el caso más reciente de Chile, que después de un período de 17 años de interrupción de la democracia, continuó la senda del desarrollo económico, político y social, en un marco de convivencia armoniosa y sin abandonar, por cuestiones ideológicas, los fundamentos del sistema económico orientado hacia el mercado.

El caso de España es igualmente ilustrativo, porque significó la transición en un período relativamente corto de un gobierno autoritario a uno de corte democrático, conservando los rasgos de un sistema ancestral monárquico, al tiempo que modernizó el sistema económico para basarlo en prácticas de mercado y apertura, sin que el Estado abandonara su rol subsidiario.

Evidentemente, cada país tiene sus propios rasgos y los modelos de desarrollo no pueden simplemente trasladarse ni los procesos responden a una concepción determinista, ya que los cambios de las sociedades son producto de acciones deliberadas y conscientes de sus ciudadanos.

El Salvador es el ejemplo típico de una sociedad en transición. La calidad de sus instituciones, el comportamiento de los diferentes sectores y la forma de vida del ciudadano promedio, señala que el país requiere de mayores esfuerzos para fortalecer la institucionalidad democrática.

Las deficiencias observadas por ejemplo, en la aplicación de la pronta y cumplida justicia, en la falta de acuerdos políticos mínimos para impulsar proyectos de beneficio ciudadano y la falta de transparencia en actividades relacionadas con la gestión pública, están vinculadas y se explican en parte por el corto tiempo del proceso democrático.

Las bases para construir esa gobernabilidad deben tener como referente la Constitución de la República y los Acuerdos de Paz. El contenido axiológico de la primera y los presupuestos fundamentales de los segundos, definen la ruta que debemos seguir los salvadoreños, donde la gobernabilidad pasa de ser un fin, para convertirse en un medio para mantener las relaciones del poder político dentro de un marco de normas, reglas y formas de comportamiento que potencie el bienestar colectivo, la paz social y el acceso equitativo al progreso material.

Como señala Prats (1999), “los aspectos políticos institucionales surgen así como responsables de poner en marcha un conjunto de reglas del juego que permitan a los actores sociales orientar sus intereses a favor de un desarrollo humano, que se suma y no excluye, que amplía las capacidades de las personas, que garantice la competencia en los mercados abiertos y asegure la libertad para escoger el tipo de vida social en el que quieren realizarse”.

De acuerdo con estos planteamientos y a la luz de la experiencia reciente, El Salvador tiene entre sus principales desafíos mejorar el desempeño de las entidades políticas y el fortalecimiento del andamiaje jurídico que sirve de soporte al modelo de economía de mercado, para consolidar la gobernabilidad y la institucionalidad democrática en que se fundamenta el sistema de libertades vigente.

C. GOBERNABILIDAD Y DINÁMICA POLÍTICA

Entre las expresiones más claras de los cambios que ha experimentado el país en los últimos quince años, destaca el surgimiento y participación de distintas fuerzas en el quehacer nacional, la transformación de los “alzados en armas” en un partido político, el

surgimiento y la desaparición de otros por disposiciones legales y la configuración de alianzas entre fracciones legislativas con diferentes principios ideológicos, todo lo cual es potencialmente propiciatorio de la democracia.

Sin embargo, la forma en que operan y se financian los partidos políticos presenta debilidades que demandan el establecimiento de una legislación adecuada para darle transparencia al proceso político. En adición, el sistema adolece todavía de marcadas deficiencias, que se originan en la misma Constitución de la República, se trasladan al Código Electoral y se plasman en las decisiones legislativas.

Por ejemplo, la forma de elegir a los diputados ha sido parte de un debate prolongado, porque debilita los principios de participación, responsabilidad y representatividad, que son inherentes al ejercicio de una democracia real. Esas deficiencias influyen de manera indirecta en las elecciones de segundo grado de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo Nacional de la Judicatura y del Tribunal Supremo Electoral, así como de las autoridades de la Corte de Cuentas, del Fiscal General de la República, del Procurador General de la República y del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos.

En este sentido, pareciera que en la Asamblea Legislativa se impone el interés partidario y el reparto de cuotas de poder sobre la necesidad del fortalecimiento técnico, legal, administrativo y ético de un conjunto importante de instituciones llamadas a jugar un papel de primer orden en la gobernabilidad del país y consecuentemente, en la consolidación de la democracia.

Cuando esto ocurre, se pone incluso en riesgo un principio básico de la democracia como es la separación de poderes, típico de los regímenes presidencialistas, ya que el sistema de pesos y contra pesos pierde fuerza en perjuicio del interés social.

De ahí que, en las democracias funcionales no basta el voto de la mayoría para aprobar leyes que tienen manifiestas implicaciones en el interés público. En estos casos se requiere de consensos mínimos para que las decisiones tengan mayor legitimidad, permanencia en el tiempo y contribuyan a la gobernabilidad democrática.

Por el contrario, con mucha frecuencia el mantenimiento de posiciones partidarias y el desdén de las posiciones de los demás, han orillado la práctica de la concertación en perjuicio del interés colectivo. Casos recientes ilustran esta deficiencia en la etapa de transición que atraviesa el país, como en la reforma del sistema de transporte, la reforma del sistema de salud y el combate al problema de las “maras”.

La pronta y cumplida justicia, por ejemplo, que es igualmente un valor esencial de la democracia, no puede arraigarse como práctica permanente mientras en la designación de sus autoridades superiores predominan intereses partidarios, los jueces no sean nombrados con base a capacidad profesional y principios éticos, y la ley no se aplique correctamente y de manera universal.

Tampoco contribuyen a la gobernabilidad los conflictos surgidos entre la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Nacional de la Judicatura, a raíz de las facultades que legal y constitucionalmente corresponden a cada entidad acerca del nombramiento, traslado y evaluación de los jueces. Dichos conflictos dan la impresión que ambos organismos persiguen finalidades diferentes.

Otros aspectos que relacionan la dinámica política con la gobernabilidad están asociados a la transparencia en la gestión pública y el combate a la corrupción, particularmente cuando se limita el acceso a información relevante, que por su naturaleza debe ser pública y no permite el ejercicio de la contraloría social.

Tanto en ediciones anteriores de ENADE, como en los informes anuales de la Sociedad Internacional de Prensa, SIP, y de la Asociación Internacional de Radiodifusión, AIR, se han planteado los problemas de acceso a información de parte de instituciones públicas como la Corte Suprema de Justicia, la Asamblea Legislativa, la Corte de Cuentas, las superintendencias, las municipalidades y entidades del Ejecutivo.

La transparencia, que conceptual, ética y doctrinariamente está vinculada con la gobernabilidad democrática, encuentra en ese estado de cosas, uno de sus principales valladares. De ahí la importancia que reviste el fortalecimiento permanente de la libertad de expresión e información. Por la misma razón, los medios de comunicación social tienen el enorme desafío de mantenerse vigilantes para desarrollar su labor de manera independiente, imparcial y objetiva.

Puede concluirse que el funcionamiento del sistema político salvadoreño, si bien muestra rasgos plausibles que abonan el proceso democrático, también muestra signos que afectan la gobernabilidad. En consecuencia, es imperativo que la dinámica política esté siempre al servicio de los objetivos superiores del país para fortalecer el andamiaje institucional y consolidar la gobernabilidad democrática.

D. GOBERNABILIDAD Y DESARROLLO ECONÓMICO

Al poner en perspectiva la transformación que ha experimentado el sistema económico en los últimos quince años y la opinión que internacionalmente se tiene del proceso, a menudo se pasa por alto que pocos países como El Salvador, han debido llevar paralelamente dos reformas que se alimentaron recíprocamente y que ninguna habría sido posible sin el concurso de la otra: la primera precisamente vinculada con el plano económico y la otra, en el campo político.

La reforma económica orientada hacia el mercado, se inició en un momento de lento crecimiento y pronunciados desajustes estructurales y financieros, teniendo como fundamento filosófico doctrinario la democracia política.

En pocos años, el país mejoró significativamente los indicadores económicos a través del ordenamiento del sistema, adaptándolo a las nuevas corrientes de pensamiento que impulsaban la desregulación y la apertura, en un marco de estabilidad macroeconómica.

Debe señalarse el rápido crecimiento observado en la primera mitad de la década de los noventa, la reducción progresiva de la inflación, la simplificación del sistema tributario, la reducción de las tarifas a las importaciones, la unificación del tipo de cambio, la eliminación de los controles de precios, y las privatizaciones y reprivatizaciones como parte de un proceso más amplio de modernización del aparato estatal.

Sin embargo, hay que reconocer que el contexto internacional, los desastres naturales y en cierta medida la ausencia de un marco de políticas deliberadas que estimulen la producción y el empleo, han llevado a una etapa de lento crecimiento de naturaleza estructural.

En este contexto, el país muestra poca diversificación de la base exportadora, caída de la demanda interna, debilitamiento de las pequeñas y medianas empresas y del agro, así como poca integración en la estructura productiva.

Por lo anterior, es preciso reconocer que el país tiene un potencial de crecimiento muy superior al promedio del 2.6% de los últimos cinco años, como lo ilustra la serie histórica de los años sesenta y setenta, y la primera mitad de los años noventa.

El país necesita mejorar el entorno para dinamizar y acelerar el ritmo de la actividad económica, lo cual pasa por ampliar y modernizar la estructura productiva, para construir una base exportadora sólida y fortalecer el mercado interno. Este proceso requiere aumentos constantes de la productividad del trabajo y del capital, con

empresas competitivas que participen efectivamente en los mercados globales y que generen empleo productivo.

Las políticas públicas de apoyo deben apuntar a la conformación de una estrategia de desarrollo coherente e integral, con transparencia, con información ágil y oportuna, donde el gobierno facilite y potencie el proceso productivo privado, con normas claras, predecibles y sin interferencia en las decisiones empresariales, pero consciente de su función indelegable de velar por la seguridad jurídica y por las necesidades de los grupos más vulnerables.

Por otra parte, el manejo de las finanzas públicas es un aspecto central en la gestión económica que debe resaltarse, y que cada vez adquiere mayor relevancia por el sistema monetario que adoptó el país a partir del 2001, por los niveles de endeudamiento del sector público no financiero y por los compromisos que tiene que cumplir el gobierno con el antiguo sistema de pensiones.

En el caso citado por Prats, la tesis era que para fortalecer la gobernabilidad democrática había que reinventar no sólo el gobierno, sino también la ciudadanía. "En 1975 se inició la crisis fiscal de las democracias avanzadas y, con ella, el cuestionamiento del Estado del Bienestar, es decir, del exitoso modelo de gobernabilidad generado tras la Segunda Guerra Mundial".

Bajo este enfoque, el manejo responsable y prudente de las finanzas públicas, no puede ser abandonado a una suerte de populismo bajo el propósito loable de reducir los niveles de pobreza, pero con programas que no tienen el sustento financiero para mantener la estabilidad macroeconómica y el ingreso real de los trabajadores.

Esto señala que para potenciar la capacidad del sistema para generar ingresos tributarios, se requiere de una inversión privada dinámica y un sector productivo eficiente, que propicie el mejoramiento de los actuales indicadores sociales con base en programas gubernamentales que tengan sustento financiero cierto. Caso contrario, se corre el riesgo de caer en insostenibilidad fiscal y con ello en un deterioro generalizado del clima de inversión y de las condiciones de vida de los sectores más vulnerables.

Estudios empíricos recientes para América Latina han demostrado que uno de los problemas no resueltos por la reforma económica es la equidad en la distribución del ingreso. En la actualidad, los mismos organismos internacionales que impulsaron la reforma económica reconocen además, que la falta de transparencia y el uso ineficiente de los recursos públicos se convirtieron en factores que limitaron el logro de una mayor equidad, que se supone es parte del mismo proceso de desarrollo.

En ese sentido, es relevante la manera en que se gastan los recursos fiscales, ya que la solución de los problemas sociales y de equidad pasan por una mayor transparencia en el uso de los mismos, la mejora en la calidad de las inversiones y la consideración del costo / beneficio de los proyectos.

Otro aspecto relevante para el desarrollo económico es la realidad del fenómeno de la globalización y la manera en que países como el nuestro, enfrenten y aprovechen los amplios espacios geográficos del comercio para generar empleo productivo.

Los esfuerzos que realiza el país para insertarse en el mercado global, como las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre C.A. y E.U., CAFTA, y el eventual Tratado de Asociación con la Unión Europea, son congruentes con el nuevo orden económico internacional y deben ser vistos como parte esencial de la apertura que demanda el nuevo estilo de desarrollo mundial.

Es preciso señalar que la apertura comercial con los países desarrollados provoca ansiedades en los sectores productivos, que ven en ella riesgos importantes, no sólo por

el menor grado de desarrollo relativo del país, sino también por el excesivo proteccionismo expresado en subsidios y barreras no arancelarias que existen en el mundo desarrollado, principalmente en materia agrícola.

Por ello, el debate no concluye con la suscripción de tratados comerciales que no se hacen cargo de las restricciones que imponen los países desarrollados para proteger determinadas actividades productivas y cuyos costos se trasladan íntegramente a productores en vías de desarrollo, que no cuentan con la tecnología ni los recursos financieros y humanos en igualdad de condiciones.

Esto provoca un daño de gran magnitud para los países en proceso de desarrollo, no sólo por las dificultades de acceso que tienen los productos provenientes de éstos a los mercados de los países desarrollados, sino también por el impacto que las importaciones masivas puedan tener en la estructura productiva y en el ámbito social de las pequeñas economías, afectando la gobernabilidad.

En consecuencia, se vuelve imprescindible el diseño de una política que fomente y apoye la transformación productiva, para que el sistema económico pueda enfrentar los desafíos y aprovechar las oportunidades que se derivan de los tratados comerciales.

Todo ello denota la necesidad de una mayor integración centroamericana que supere la falta de visión clara y de largo plazo sobre el destino de la región, a partir de un nuevo modelo de integración que tenga como guía una agenda de mediano plazo para participar en el comercio multilateral y continental, crear una nueva institucionalidad, acelerar la unión aduanera, construir una eficiente infraestructura regional e incorporar a los sectores sociales y ambientales.

El fortalecimiento de la democracia, la transparencia, las prácticas de competencia, entre otros, son elementos que Estados Unidos y la Unión Europea impulsan a través de los tratados comerciales, ayudando a importar institucionalidad y a fortalecer la gobernabilidad.

Adicionalmente, el CAFTA no sólo incidirá en las relaciones bilaterales con dicho país, sino también en el intercambio regional y en el proceso de unión aduanera, lo que eventualmente puede provocar situaciones que afecten todo el proceso de integración.

Este posible escenario debe enfrentarse de manera prudente para evitar que los intentos que realizan los países para insertarse en el mercado global resulten contrarrestados por problemas sociales y económicos que afectan la gobernabilidad en el ámbito regional. En este caso se hace necesario un enfoque que fortalezca la institucionalidad para permitir que las diferencias originadas en el comercio se administren de tal forma que minimicen los costos y maximicen los beneficios.

Por otra parte, el país todavía no ha podido encontrar un balance entre aquellas posiciones que postulan por una libertad completa del mercado y los que defienden el excesivo intervencionismo estatal; sin embargo, el sector empresarial tiene claro que el Estado interviene por excepción. Tutelar los derechos de los consumidores, ha sido para el caso, el centro de las divergencias entre el enfoque que privilegia la libertad, y aquel que reivindica al Estado omnipotente.

Mientras tanto, hay indicios de prácticas anticompetitivas y del ejercicio irresponsable de la libertad económica, que no son congruentes con el marco de competencia que debiera existir en todo país cuyo sistema económico se rige por la reglas del mercado.

En este sentido, las entidades estatales supervisoras no han tenido todo el soporte legal para jugar su verdadero papel de árbitro y garante del sistema, precisamente para contrarrestar las fallas naturales que se dan en el mecanismo de precios y asignar eficientemente los recursos. Esto se manifiesta en las debilidades de la legislación

vigente para garantizar la efectiva competencia en los mercados de bienes, servicios y factores.

La maximización de los beneficios económicos del sistema de libre empresa, requiere modificaciones en el marco legal vigente, especialmente para fortalecer a los entes supervisores y optimizar el funcionamiento de los distintos mercados, a través de una política explícita que tenga como sustento una ley que promueva la libre competencia.

Lo anterior contribuiría a minimizar las prácticas que se derivan del abuso de las posiciones dominantes y a dotar de mayor transparencia a los mercados, dándole así vigencia al concepto de “soberanía del consumidor” que es un principio básico de una economía social de mercado.

En consecuencia y desde la perspectiva del sector empresarial, lo que requiere el país hoy en día es perfeccionar y profundizar las acciones en torno al modelo de economía social de mercado, para garantizar las libertades básicas, satisfacer las necesidades esenciales de los salvadoreños y aumentar el bienestar, en un marco de competencia e igualdad de oportunidades que fortalezca la gobernabilidad y el desarrollo humano.

E. GOBERNABILIDAD Y DESARROLLO SOCIAL

La Constitución de la República reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común. Y agrega, “es obligación del Estado, asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social.”

La tesis subyacente en la reforma económica y en los primeros programas de ajuste y estabilización patrocinados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, sugería una secuencia en la adopción de políticas, donde la estabilización precedía al ajuste, después vendría el crecimiento, el incremento en el empleo y los salarios, y en seguida la reducción de la pobreza.

En teoría, este enfoque suena lógico y en la práctica pareciera que no hay otra opción. El problema es que según lo reconoce John Williamson, el ideólogo del Consenso de Washington, “la Washington de los ochenta ignoraba las preocupaciones sobre la equidad”, citado en Políticas Económicas de América Latina del BID, (2002). Por tanto, a los países que adoptaron esta estrategia les faltó incorporar “un conjunto de políticas destinado a mejorar la equidad y reducir la pobreza”.

En El Salvador, los indicadores sociales mostraron una tendencia positiva desde inicios de la década de los noventa, producto de esfuerzos focalizados principalmente en los sectores de educación y salud, cuyos recursos aumentaron a una tasa promedio anual del 11% durante los últimos trece años, para alcanzar el 3.3% y 1.6% del PIB respectivamente.

Estos niveles de asignación presupuestaria, combinados con las altas tasas de crecimiento de la primera mitad de los años noventa, permitieron disminuir el porcentaje de las personas en extrema pobreza de un 32% a un 20% entre 1992 y 2000, según el Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá 2003. En particular, debe resaltarse el mayor acceso a la educación primaria, la disminución de los índices de mortalidad y morbilidad y el mayor acceso a los servicios de agua potable, entre otros.

En este punto es necesario reconocer que en los últimos años los progresos han sido menores, resultado del efecto combinado del lento crecimiento de la economía, del impacto de fenómenos naturales y de factores exógenos. El país entró en un virtual estancamiento en términos de ingreso per cápita, mientras los efectos del Mitch y los

terremotos del 2001 revirtieron temporalmente la tendencia positiva en el mejoramiento de los indicadores sociales.

Adicionalmente, y de acuerdo a la teoría económica, los programas sociales y el mismo crecimiento de la economía, tienen un impacto mayor en las primeras etapas de la reducción de la pobreza respecto de las siguientes, en las cuales se requieren de mayores esfuerzos para alcanzar similares objetivos.

Por ello y a pesar de los esfuerzos realizados, evidentemente existe la necesidad de destinar mayores recursos a educación, salud, vivienda, caminos rurales y vecinales, así como a la seguridad social, ya que los coeficientes históricos resultan bajos en relación al PIB.

Es importante mencionar que dicha inversión social también requiere ingresos fiscales mayores y mejor capacidad institucional para ejecutarla eficientemente, procurando aumentar la transparencia en el uso de los recursos públicos, mejorar la calidad de los servicios que se prestan y eliminar los costos innecesarios involucrados en los mismos.

Las posibilidades de que todos los salvadoreños tengan oportunidades para mejorar su calidad de vida, involucran un mayor esfuerzo a través de los diferentes programas gubernamentales, pero también un ambiente más propicio para la inversión privada, a fin de reactivar la economía y generar mayores oportunidades de empleo productivo para apuntalar una distribución más equitativa del ingreso nacional.

En todo caso, hay que reconocer que hoy en día el sector público enfrenta restricciones originadas en la atención de compromisos tales como el servicio de la deuda, las transferencias que por ley deben hacerse a ciertas entidades del sector público como el Órgano Judicial y las municipalidades, y el pago de las pensiones del antiguo sistema.

Por tales motivos, las condiciones sociales hay que administrarlas de manera prudente y con visión. Lo peor que le podría pasar al país es que la problemática social sea utilizada como bandera política, con un fuerte enfoque populista que no resuelve los problemas esenciales, sino que más bien los complica.

Los temas sociales deben verse bajo una óptica de políticas de Estado que sobrepasan las visiones sectoriales y de corto plazo, que trasciendan los períodos presidenciales y que se arraiguen en la conciencia ciudadana en procura de su involucramiento en la solución de los problemas. Esto demanda un acuerdo básico entre las diferentes fuerzas políticas del país.

En este sentido, es importante hacer esfuerzos para mejorar sistemáticamente la calidad de vida de los salvadoreños, sustentada en una mayor responsabilidad política para que el Estado pueda, dentro de un orden democrático de derecho, cumplir con las delicadas funciones que le asigna el primer artículo de nuestra Carta Magna.

II. POLÍTICAS DE COMBATE A LA POBREZA [índice](#)

MARCO DE REFERENCIA

El desarrollo humano integral, la superación de la pobreza y la igualdad de acceso a las oportunidades para todos, deben de constituir el eje principal de la acción del Estado para mejorar la gobernabilidad, ya que éstos pueden afectar la legitimidad de las instituciones.

Roland Benabou (1996), profesor de la Universidad de Princeton, sostiene que los aumentos en la desigualdad erosionan la credibilidad en las instituciones, aumentan las tensiones sociales y debilitan la gobernabilidad, ya que las instituciones, sean éstas públicas, privadas o sociales, no sólo inciden en el crecimiento económico de un país, sino que pueden contribuir a reducir la pobreza y a elevar los niveles de desarrollo humano.

En este sentido, el sistema institucional se vuelve indispensable para promover un desarrollo del mercado que aporte beneficios para todos, especialmente para la población más necesitada. En consecuencia, el Estado, cumpliendo con su rol subsidiario debe proveer educación y salud de calidad, una vivienda digna, seguridad, acceso a servicios públicos adecuados y contribuir a la reducción de la pobreza.

Asimismo, el Estado debe realizar acciones concretas que establezcan las condiciones necesarias para la inversión productiva que permitan a la economía ofrecer oportunidades de empleo.

Hoy, el gran reto para avanzar en el camino de la gobernabilidad democrática, es el compromiso permanente del gobierno y de las organizaciones ciudadanas, para disminuir la pobreza y mejorar los indicadores de desarrollo humano, lo cual se debe reflejar en las mediciones objetivas diseñadas para tal fin.

Ciertamente, la pobreza total ha disminuido en El Salvador, pasando de abarcar el 59% de los hogares en 1992 al 37% en el 2002, según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, de la Dirección General de Estadísticas y Censos, DIGESTYC; sin embargo, todavía afecta a una parte significativa de la población del país, principalmente en el área rural, en la que casi la mitad de los hogares se encuentran bajo la línea de pobreza.

Reducir los niveles de pobreza y eliminar la pobreza extrema en el mediano plazo, deben ser los dos objetivos primordiales del gobierno, lo cual requiere una inversión social fuerte. En ese sentido, países como Brasil, Panamá, Chile y Costa Rica tienen una inversión pública social que oscila entre 16% y 21 % del PIB, mientras que El Salvador dedicó en 2002 el 7.2% del PIB a estos sectores.

En todo caso, hay que reconocer que esta cifra ha aumentado desde el 3.1% del PIB que se invertía para los mismos fines en 1992, a pesar de las restricciones fiscales existentes. Habrá que continuar en este rumbo si se desean cerrar las brechas sociales en el mediano plazo.

A pesar de la importancia de aumentar las partidas presupuestarias destinadas a la inversión pública social, esto no resuelve el problema del uso ineficiente de los recursos públicos que aseguren un mayor impacto en la reducción de la pobreza, ni supera la debilidad de la administración por estancos de la acción social gubernamental, en donde cada ministerio y entidad responsable, diseña y ejecuta sus programas sin establecer un diálogo fluido y una coordinación real con el resto de entidades.

Por tal razón, es conveniente desde un punto de vista estratégico, que el país avance hacia la construcción de una coordinación efectiva de trabajo entre las entidades públicas que componen la acción social gubernamental, definiendo al mismo tiempo, a una entidad existente como instancia coordinadora de la política de combate a la pobreza, la cual debe ejercer una función de contralor, asegurando la orientación territorial y la consistencia de las políticas implantadas por cada ministerio y entidad.

En otro orden, la relación entre pobreza y crecimiento ha estado presente en la literatura económica por muchos años, mostrando a partir de la evidencia empírica, que los niveles de pobreza se reducen tanto como resultado del crecimiento económico como de la intervención estatal a través de la política social.

Según lo reporta la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, en la publicación Panorama Social de América Latina (1998), entre los años 1990 y 1997, existió una relación positiva entre la tasa de crecimiento del ingreso nacional bruto por habitante y la

tasa media anual de disminución de la pobreza. Casos de estudio para países latinoamericanos como Chile, Costa Rica y Panamá, son ejemplos en los cuales la correlación positiva entre el crecimiento y la disminución de la pobreza quedaron claramente demostrados. En El Salvador se observa un comportamiento similar para el período comprendido entre 1990 y 1995.

En consecuencia, cualquier política para el combate a la pobreza debe basarse en una estrategia de tasas de crecimiento altas y sostenidas en el tiempo, no únicamente porque genera oportunidades de empleo, sino porque además conduce a mayores ingresos fiscales que pueden ser utilizados en programas sociales, aumentando el capital humano y la productividad de la población, generando el círculo virtuoso del desarrollo integral.

A. EDUCACIÓN índice

Los indicadores educativos que reporta la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples muestran avances importantes en el acceso a la educación: en 1992 únicamente habían completado la primaria el 57% de los jóvenes entre quince y diecinueve años, mientras que en el 2002 este porcentaje ascendió a 76%. Sin embargo todavía no todos los jóvenes han terminado primaria y 11% de los niños con edades entre siete y nueve años no asisten a la escuela.

Ampliar el acceso y promover el progreso dentro del sistema escolar implica acelerar el desarrollo de programas en marcha, como EDUCO, las aulas multigrados, la educación acelerada, la educación a distancia, escuela saludable y los programas piloto de escuela 10 y de enseñanza de valores.

El programa EDUCO ha logrado reconocimiento internacional por el impacto que se obtiene al involucrar a los padres de familia en la administración de la escuela, disminuyendo el nivel de ausentismo de los profesores, a la vez que ha mejorado la valoración de la educación por parte de las comunidades. Las aulas multigrado han permitido llevar educación a lugares en los que la densidad de población estudiantil es baja y en las que un profesor atiende, simultáneamente, a alumnos de diferentes grados, utilizando las metodologías apropiadas.

La educación acelerada ha permitido avanzar más rápidamente en el sistema educativo a alumnos que poseen edades por encima de las que corresponden al nivel que atienden, mientras la educación a distancia permite completar los primeros doce años de escolaridad a los alumnos que tienen problemas para asistir a un centro escolar.

Muchos de los niños que asisten a la escuela, la abandonan sin haber completado primaria; algunas veces esto se debe a que no finalizan exitosamente el grado que están cursando, ya que la repitencia es alta; otras veces, por razones económicas de los hogares.

Adicionalmente, hay que fortalecer y ampliar el programa de escuelas saludables, que incentivan la asistencia a clases en busca de reducir la repitencia y la deserción, y compensar parcialmente los problemas económicos de los hogares. Finalmente, hay que iniciar nuevos programas, a nivel piloto, dirigidos a los hogares que no pueden enviar a sus hijos a la escuela por razones económicas.

Otro aspecto básico para la formación de capital humano y la competitividad es la calidad de la educación, y en esto los indicadores no muestran avances, aunque los programas en este sentido datan de poco tiempo y la calidad educativa únicamente se puede afectar en el mediano y largo plazo.

Por esto, los programas deben madurar para lograr frutos, principalmente los ligados a la formación de los aspirantes a docentes y la capacitación de docentes en servicio. Haría falta, además, hacer modificaciones a la Ley de la Carrera Docente para otorgar premios a los maestros que logran un buen desempeño, y un sistema de capacitación para aquellos cuyo rendimiento es deficiente, y ante un comportamiento negligente, pasar a un sistema de sanciones.

Pero la educación básica es solamente un paso para disminuir la pobreza, por lo que se requiere apostarle también a la educación media y a la superior. En educación media se necesita ampliar los esfuerzos que se están desarrollando en los veintidós institutos bajo el proyecto de APREMAT y aumentar su cobertura en todo el territorio nacional, cuidando de mejorar simultáneamente la calidad.

En educación superior se han realizado esfuerzos para aumentar su calidad, a los cuales habría que darles continuidad, estableciendo requisitos más exigentes para la acreditación.

Asimismo, se deben aprobar las reformas necesarias a la Ley de Educación Superior para flexibilizar la operación de las universidades acreditadas, así como para incentivar la investigación universitaria y el vínculo universidad – empresa, estableciendo un fondo para la apropiación e innovación tecnológica. Para acceder a dicho fondo, los proyectos que concursan deben contar con el financiamiento parcial de parte de la empresa interesada en dicha investigación.

Todo lo anterior implica mayores recursos destinados a la educación. El país ha realizado un esfuerzo por aumentar el presupuesto destinado a este sector, pasando del 1.9% del PIB en 1992 a 3.3% en el 2002. Sin embargo, habrá que continuar en esta trayectoria y no estancarse ni retroceder, ya que la educación es ahora el activo más importante con que cuentan las personas y los países para poder competir con algún nivel de ventaja en el entorno internacional.

B. SALUD índice

En el sector salud también se observan progresos importantes: según datos de la Encuesta Nacional de Salud Familiar, FESAL, la mortalidad infantil descendió de 35 por 1,000 niños nacidos vivos a 25 por 1,000 entre 1998 y 2003, mientras el porcentaje de niños vacunados con el esquema completo de inmunización pasó de 75% al 81%.

Sin embargo, la opción de gozar de una vida larga y saludable todavía no se materializa para muchos salvadoreños, pues la tasa de desnutrición global alcanza al 12% de niños menores de cinco años y aproximadamente el 24% de la población no cuenta con acceso regular a servicios de salud.

Dotar de mayor acceso a servicios de salud de calidad, implica aumentar la asignación presupuestaria. Ciertamente, algún esfuerzo se ha realizado por incrementar el presupuesto dirigido al Ministerio de Salud, pasando de significar el 0.9% del PIB en 1992 a 1.6% en el 2002, lo cual debe ir acompañado de una mejor utilización de los recursos asignados.

Por otro lado, las inequidades en el sector salud son palpables: el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, ISSS, cuenta con una magnitud de recursos similares a los del Ministerio de Salud, pero mientras el primero únicamente atiende al 17% de la población, el segundo se encarga del 80% de ella. El resultado es que el Ministerio de Salud tiene una asignación por paciente equivalente a US \$48 anuales, mientras que el ISSS cuenta con US \$223 por paciente. Pero esta

diferencia no necesariamente explica la calidad con que ambas entidades prestan los servicios.

En el diagnóstico de la “Propuesta de Reforma Integral de Salud” de diciembre de 2000, se establece que las principales debilidades que presenta el sector son la falta de equidad y cobertura insuficiente de los servicios de salud, la poca calidad y limitada eficiencia, la inadecuada aplicación del marco legal, la segmentación e insuficiente coordinación entre los diferentes actores en salud, el centralismo en las instituciones públicas de salud y la incipiente participación social.

Para enfrentar estos retos, es necesario impulsar la reforma del sector, basados en los nueve lineamientos que contiene dicha propuesta, los cuales fueron consensuados entre los diferentes sectores de la sociedad representados, para tener un sistema más eficaz, eficiente y equitativo.

Por ello, para el sector empresarial, fue oportuna la formación de la Comisión Nacional de Seguimiento a la Propuesta de Reforma Integral de Salud, conformada por los actores relevantes involucrados en la temática. Una tarea fundamental de esta Comisión debería ser retomar las propuestas de ENADE de años anteriores, en el sentido de modernizar el ISSS.

C. VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL índice

Los terremotos del 2001 vinieron a ampliar temporalmente el déficit habitacional existente. Según la DIGESTYC, los terremotos destruyeron el 12% del parque de viviendas y otro 8% resultó con daños reparables.

A pesar de la magnitud del problema, la respuesta del gobierno, en cooperación con organismos internacionales, organizaciones ciudadanas y empresa privada, permitió que los afectados contaran con un techo antes de inicios de la estación lluviosa con la entrega de cerca de 220,000 viviendas temporales y posteriormente, con la construcción de más de 78,000 permanentes.

Estos esfuerzos permitieron que el déficit habitacional no aumentara con los siniestros; sin embargo, debido al déficit histórico, todavía 500,000 familias salvadoreñas pobres no pueden acceder a una vivienda digna y una de cada tres viviendas carece de servicios básicos.

Para mejorar sustancialmente esta situación, se debe formular una Política Nacional de Vivienda para el próximo quinquenio, que permita integrar las acciones que realizan los sectores público y privado involucrados, a fin de darles coherencia, sentido de dirección y propósito a los esfuerzos orientados a solucionar de manera integral los problemas relacionados con la vivienda de interés social.

Los elementos que contenga la política, deben incluir una reforma integral que mejore la eficiencia del Fondo Social para la Vivienda, FSV, al tiempo que se aumenten los recursos financieros de dicha entidad, a través de mecanismos como el ahorro voluntario de los trabajadores, la creación de canales para los recursos de los residentes en el exterior, y la promoción de la asociatividad entre empresarios y trabajadores para facilitar el acceso al crédito hipotecario.

Asimismo, es necesario incorporar en el Presupuesto General de la Nación una partida específica para el otorgamiento de subsidios focalizados a la demanda de vivienda de interés social, los cuales buscan ofrecer a la población de escasos recursos, la oportunidad de acceder a una vivienda propia que tenga los servicios básicos, con el fin de mejorar su calidad de vida.

El rezago de vivienda afecta directamente la organización y el funcionamiento de las ciudades; la falta de oportunidades para la población de escasos recursos resulta en hacinamiento y en la ocupación irregular del suelo, lo que provoca un crecimiento de las ciudades hacia espacios inadecuados, de alto riesgo, y muchas veces, de gran valor ambiental.

Por ello, la política debe incluir la estructuración de un plan de desarrollo territorial, que respetando el medio ambiente y los recursos renovables como el agua, contribuya a solucionar el déficit estructural que presenta el sector.

Finalmente, para facilitar y reducir los costos de transacción relacionados con el desarrollo de los proyectos habitacionales, es necesario centralizar en una sola entidad los trámites y permisos, retomando el proyecto de la ventanilla única.

D. INFRAESTRUCTURA DE CAMINOS RURALES índice

El acceso a caminos rurales y vecinales en buenas condiciones ha sido bastante limitado, lo cual restringe la capacidad productiva de los pobladores de estas áreas. Como resultado, los pobres rurales se encuentran relativamente aislados, limitando su capacidad de acceder a los mercados y a los servicios de salud y educación.

El gobierno ha impulsado el programa de caminos rurales sostenibles con la construcción de más de 800 Km. que han favorecido a casi 2.5 millones de habitantes, por lo que se ha resuelto parcialmente las dificultades de transporte.

Sin embargo, los retos son todavía grandes, por lo que se requiere que la política pública continúe propiciando mayor conectividad a los hogares rurales, a través de la labor conjunta de las municipalidades, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, FISDL, las ONG y las asociaciones de salvadoreños en el exterior, que buscan mejorar el entorno de sus comunidades de origen.

E. INFRAESTRUCTURA BÁSICA DE AGUA índice

El acceso a servicios básicos ha tenido avances importantes en los últimos años. Según la DIGESTYC, la población rural con acceso a electricidad aumentó de 56% en 1999 a 71% en el 2002, mientras el acceso a agua por cañería aumentó del 34% a 39% en los mismos años.

La política de uso, manejo y conservación del recurso hídrico debe asegurar que el agua sea utilizada de manera sostenible e integral, para usos productivos y no productivos, estableciendo y ampliando programas de aprovechamiento del recurso lluvia a través de reservorios, y de pequeñas y medianas obras de almacenamiento de agua para riego de cultivos.

Para avanzar en el acceso al agua potable y contar con sistemas de alcantarillado de aguas negras y lluvias, se debe implantar la reforma del sector hídrico y crear con amplia participación de todos los sectores, una Comisión Nacional de Aguas como organismo rector del sistema y del subsector agua potable y alcantarillado, para normar la extracción y uso de las aguas.

Esto contribuiría a la descentralización de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, ANDA, creando entes regionales o municipales independientes para acercar el servicio a los usuarios, por lo que se requiere la revisión de la Ley de Creación de ANDA para adaptarla al funcionamiento del nuevo sistema.

F. SOBERANÍA Y PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

Mucho del tema social se centra en que las personas puedan incidir en la calidad de los servicios que reciben, ya sea participando directamente en su gestión o a través

de entidades que den respuesta a sus reclamos. Existen avances en los sectores de educación y salud, en donde se han creado instancias de participación comunitaria, que de alguna forma inciden en el uso de los recursos y la calidad del servicio que se brinda. Sin embargo, todavía esta participación es bastante limitada, por lo que habrá que profundizar estos mecanismos.

En cuanto a la calidad del servicio de agua, electricidad y telefonía, y en general, en todo lo que se refiere a la protección al consumidor, existe la percepción de que la dependencia adscrita al Ministerio de Economía no ha podido responder con agilidad a las demandas de los consumidores afectados.

Por lo anterior, es indispensable declarar y ejecutar su autonomía funcional, y dotarla de las herramientas y del presupuesto adecuado para que pueda cumplir eficientemente sus funciones. Si fuera necesario modificar la legislación vigente, esta revisión debe ser parte de la agenda de corto plazo. Igualmente se deben abrir oficinas regionales de esta Dirección, que pueden tener como base los INFOCENTROS, para que los consumidores puedan acudir a hacer sus denuncias.

III. POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN, APERTURA EXTERNA Y GOBERNABILIDAD [índice](#)

MARCO DE REFERENCIA

La virtual desaparición de las fronteras nacionales producida por el fenómeno de la globalización, ha tenido repercusiones importantes en otros ámbitos del desarrollo humano. El empleo y los factores que afectan la pobreza, como variables críticas del proceso productivo, deben tomarse en cuenta en la apertura de las economías.

La simple apertura de los mercados, ha incidido con fuerza en las formas de comportamiento tradicionales de los agentes económicos y los actores sociales. Mientras los primeros han debido buscar formas imaginativas para enfrentar la competencia, los consumidores han tendido a beneficiarse como resultado de una mayor oferta de bienes y servicios diferenciados en calidad y precios, y los trabajadores, en algunos casos, se han visto afectados en el empleo.

Así como cerrar la economía resulta dañino para el crecimiento cuando se están borrando las fronteras comerciales y se internacionalizan los flujos de capital, igualmente negativo resulta para la estabilidad social y la gobernabilidad democrática la ausencia de un equilibrio entre la apertura y la atención de las necesidades sociales.

El caso de España, previo a su ingreso a la Unión Europea, es un proceso exitoso de ajuste y reconversión productiva, ya que adicionalmente ese país experimentó una transición en el plano político y social que están recogidos en el Pacto de La Moncloa y en los posteriores Pactos de Toledo.

En consecuencia, la gradualidad y la adecuada preparación de los países para enfrentar los desafíos de la apertura, deben reconocer que dichos procesos tardan en producir efectos permanentes y profundos en la estructura social, por lo que se demandan acciones deliberadas para una transición ordenada de los diferentes sectores, que generen los suficientes incentivos al trabajo, potencien los ingresos tributarios y aseguren la equidad.

A. HACIA UN NUEVO MODELO DE INTEGRACIÓN [índice](#)

El desarrollo de El Salvador en las últimas cuatro décadas ha estado ligado estrechamente al dinamismo del Mercado Común Centroamericano, MCCA, el cual influyó en el diseño de la planta industrial y en los cambios de la estructura

productiva, en la creciente urbanización y en el surgimiento de una importante clase media.

Las teorías económicas en boga cuando se creó el MCCA, propugnaban por un desarrollo basado en la sustitución de importaciones con elevados aranceles, bajo el concepto de la industria infante y zonas de libre comercio para aprovechar las economías de escala. Hoy día, la pauta del desarrollo mundial, presenta para el país y la región en general, un escenario totalmente distinto bajo la presión de la globalización.

Aunque el proteccionismo sigue teniendo expresiones en países como Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, principalmente en el caso de los subsidios a los productos agrícolas y el establecimiento de medidas no arancelarias, el proceso apunta a una liberalización progresiva del intercambio de bienes, servicios y capitales en el marco de la Organización Mundial del Comercio, OMC.

En las llamadas economías emergentes y en los países subdesarrollados, los efectos de la mayor competencia y de las prácticas desleales de comercio, se hacen sentir con fuerza en los niveles de empleo y en la cohesión social, derivados de los impactos en sus estructuras productivas.

Obviamente, el nuevo orden económico mundial también presenta oportunidades para los países en lo individual y para la región en su conjunto, las cuales demandan una estrategia de desarrollo compartido que trascienda el marco conceptual, institucional, instrumental y político con que los países centroamericanos han venido impulsando su integración, capitalizando la trayectoria recorrida de cooperación intrarregional.

Hay que reconocer que el esquema de integración tuvo una reforma institucional con la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa (1991) que dio vida al Sistema de Integración Centroamericano, SICA, y con el Protocolo de Guatemala (1993), que amplió y actualizó los alcances del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito en 1960.

Sin embargo, la acelerada apertura comercial y el contexto internacional presionan por un nuevo modelo de integración económica, cimentado en nuevas políticas e instrumentos que deben adoptar los países y las regiones para insertarse de manera eficiente en el mercado global.

Esa respuesta parece encontrarse en el llamado “regionalismo abierto”, que en lo fundamental propugna por una apertura gradual de los bloques económicos preexistentes, dentro de una nueva concepción de la división internacional del trabajo cimentada en las ventajas competitivas de los países.

Al respecto, la CEPAL, en su Vigésimo Séptimo Período de Sesiones de 1998, planteó que el regionalismo abierto requiere la adopción de medidas sistemáticas para mejorar la eficiencia dentro de la empresa, así como en su entorno, con infraestructura física y científica-tecnológica, el sistema de capacitación y el mercado de capitales, al tiempo que se promueven a las pequeñas y medianas empresas y al resto de agentes claves.

Por ello, hoy más que nunca se torna indispensable intentar una convergencia en la política económica, por lo menos en aquellos aspectos directamente relacionados con la política fiscal, cambiaria, comercial, los macro precios y los esquemas de incentivos para estimular la producción y el empleo.

En esa perspectiva, y aprovechando que El Salvador adoptó el dólar como moneda de curso legal, deberían retomarse los esfuerzos que realizaron los bancos centrales de Centroamérica desde la década de los sesenta para establecer una zona monetaria que facilite y potencie el intercambio comercial.

En todo caso, no puede negarse que los países de la región manejan su política económica con una orientación hacia el mercado, pero con distintos grados de profundidad. Sobre este particular, el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá (2003), señala las grandes divergencias en indicadores de corto plazo como tasa de interés, déficit fiscal e inflación.

Las diferencias en el grado de desarrollo relativo entre los países que resultan de lo anterior, es uno de los factores que inciden en el crecimiento desequilibrado de la región y entre sectores al interior de los propios países. De alguna manera, esto ha dado lugar a que los gobiernos asuman posiciones diferentes en las negociaciones de los distintos tratados comerciales, arriesgando incluso, la propia unidad centroamericana.

Los obstáculos al libre intercambio regional también sugieren un debilitamiento en la integración y hasta una contradicción en la estrategia de desarrollo regional, en circunstancias en que se avanza aceleradamente en la concreción de tratados comerciales con otros países.

Estas situaciones han complicado el cumplimiento de los compromisos de la Unión Aduanera regional recogidos en el Plan de Acción que suscribieron los Presidentes en marzo de 2002, que es un paso esencial para el perfeccionamiento de la integración regional. Esto se origina principalmente en la falta de voluntad para avanzar en la armonización arancelaria regional, lo cual se ha visto agravado por la suscripción de tratados bilaterales al margen de los compromisos adquiridos en el Tratado General y sus respectivos protocolos modificatorios.

De esta manera, la dinámica de la integración regional se ve influenciada por las iniciativas orientadas a estrechar relaciones comerciales con otros países y regiones, estableciéndose una vinculación estrecha entre tratados comerciales e integración económica centroamericana, la cual, en determinadas circunstancias, se ve supeditada a los primeros.

Sin embargo, Centroamérica como región no puede pretender extender sus fronteras comerciales con otros bloques económicos, ignorando la coordinación y armonización de la política macroeconómica. Es claro que en estos aspectos, no sólo hay problemas de gestión económica vinculados a las particularidades de cada país, sino también dificultades originadas en la cesión de soberanía de acuerdo a lo que plantea el derecho comunitario.

Frente a ello, la causa de la integración regional se ve hoy en día favorecida por el enfoque con el que la Unión Europea está planteando sus relaciones con Centroamérica, poniendo énfasis en impulsar relaciones más estrechas en materia económica y tomando en cuenta el desarrollo democrático de la región, lo que en el corto plazo debería llevar a iniciar un tratado de asociación entre ambas regiones.

Lo importante de destacar en todo caso, es la necesidad de que los países miembros del MCCA, redoblen esfuerzos para viabilizar este proyecto de integración ampliada, que supone en todo caso hacer partícipes a otros países como Belice y Panamá, quienes ya forman parte del SICA. Adicionalmente, se deben buscar los

mecanismos a través de los cuales República Dominicana se integre a esta iniciativa.

B. COMPONENTES DE LA AGENDA DE INTEGRACIÓN DE MEDIANO PLAZO [índice](#)

El nuevo modelo de integración requiere de una política comercial externa regional con visión estratégica que forme parte de la agenda de integración de mediano plazo, los cuales incluyen el comercio multilateral, el libre comercio continental, una nueva institucionalidad, la unión aduanera centroamericana, la infraestructura regional y la incorporación de los sectores sociales y ambientales, componentes que se describen a continuación.

1. INTEGRACIÓN Y COMERCIO MULTILATERAL

Los países centroamericanos se adhirieron individualmente a la OMC, dando lugar a estatus diferenciados en materia de compromisos comerciales y arancelarios, lo que dificulta la participación conjunta en las negociaciones tanto ante dicha organización, como en el Área de Libre Comercio de las Américas y en los tratados comerciales.

Adicionalmente, y a pesar de tener como base instrumentos comunes, como el Sistema Arancelario Centroamericano, existe un bilateralismo implícito en las negociaciones comerciales previas que genera problemas adicionales, especialmente en el campo de los productos agrícolas y agroindustriales, todo lo cual se traduce en situaciones de poca efectividad al momento de avanzar a otras etapas de liberalización.

Por ello, un primer componente de carácter fundamental es que los países de la región desarrollen una estrategia común que busque uniformizar la posición individual ante la Organización Mundial del Comercio, incorporando principalmente el comercio agrícola, textiles, prendas de vestir y servicios, tomando ventaja de las reglas y disciplinas del comercio multilateral que se definieron a partir de la Ronda Uruguay (1994).

2. INTEGRACIÓN Y COMERCIO CONTINENTAL

Los países centroamericanos han acumulado experiencias e institucionalidad en negociaciones de tratados comerciales que deben ser capitalizadas en las negociaciones para la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, en donde la región debe presentarse como un bloque.

De esa cuenta, Centroamérica debe ajustar, dentro de la institucionalidad de la integración regional y de otros mecanismos, la incorporación u homologación de los tratados comerciales, de tal manera que concluidos sus respectivos períodos de transición, el espacio regional tenga resuelto los diversos tratamientos en acceso a mercados, superando las distorsiones comerciales entre los socios centroamericanos.

Además, deberán asegurarse los mecanismos para el seguimiento, administración, evaluación y divulgación tanto de los tratados comerciales como del tratado hemisférico, los cuales serán insumos para preparar posiciones comerciales centroamericanas en futuras negociaciones y garantizar el mayor aprovechamiento posible de los mismos.

Esto haría más factible incorporar a Panamá, República Dominicana y Belice al esfuerzo de integración, para aumentar y unificar los mercados y

consecuentemente potenciar la capacidad de negociación con otros países o bloques en el futuro.

3. LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DE LA INTEGRACIÓN

A lo largo de más de cuatro décadas, Centroamérica construyó un andamiaje institucional que funcionó con relativo éxito. Algunas de las instituciones surgidas en el marco del Tratado General cumplieron con solvencia su papel y han sido elementos cruciales para mantener la cohesión regional, especialmente en tiempo de crisis.

Entre estas entidades está particularmente el Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE, la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, SIECA, el Consejo Monetario Centroamericano, CMCA, y el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

No obstante, el nuevo modelo de integración requiere la necesaria redefinición del rol de los organismos creados, especialmente de la Secretaría General del SICA y de la SIECA, para que integren programas y acciones que puedan crear una sinergia de todo el Sistema.

Asimismo, es necesario elevar a una categoría superior el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia, siguiendo la figura que en estos casos ha adoptado la Unión Europea.

También se requiere abrir mayores espacios para la participación del sector empresarial, representado en federaciones gremiales regionales de los sectores industria, comercio, exportadores, constructores, agro y agroindustria, pequeña empresa, entre otros, para construir conjuntamente el nuevo modelo de integración.

A nivel de cúpulas, la empresa privada continuará el fortalecimiento de la Federación de Entidades de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, FEDEPRICAP, con una mayor participación. Asimismo, deben incorporarse de una forma más orgánica diversos centros de estudio creados por la iniciativa privada.

4. INTEGRACIÓN Y UNIÓN ADUANERA CENTROAMERICANA

La región ha llegado a una etapa que debiera facilitar el tránsito hacia la conformación de un espacio económico ampliado dentro de sus propias fronteras, con la libre movilidad de los factores, de los bienes y de los servicios.

Esto implica la armonización de los derechos arancelarios a la importación de bienes desde terceros países, sin excepciones; la eliminación de los puestos aduaneros fronterizos entre los países miembros, armonizar la legislación, los procedimientos administrativos aduaneros y establecer una administración común.

Para tal fin, se requiere fortalecer las aduanas centrales, los depósitos fiscales y las aduanas periféricas que son los puertos, aeropuertos y las aduanas terrestres en las fronteras con terceros países, puntos de ingreso al territorio aduanero común.

Asimismo, se hace necesario armonizar la legislación y los procedimientos correspondientes de los controles sanitarios y fitosanitarios de alimentos, medicamentos, insumos agropecuarios, hidrocarburos y de las normas técnicas.

Una adecuada recaudación y administración de los ingresos tributarios derivados del comercio y de su respectiva legislación deberán también ser objeto de unificación, con el propósito de que los países no disminuyan la recaudación que tengan al momento de iniciarse el funcionamiento de la Unión Aduanera.

La puesta en marcha de la UACA facilitará la adopción de una Política Agrícola y Comercial Común, que entre otros, hará más fluida la producción regional y la participación conjunta de Centroamérica en las negociaciones comerciales futuras. Respecto de toda esta temática, la SIECA ya tiene un planteamiento técnico que está siendo conocido por las autoridades correspondientes.

5. INTEGRACIÓN E INFRAESTRUCTURA

En la medida que se disponga de una eficiente infraestructura regional, se contarán con facilidades físicas y con menores costos para hacer fluida la producción y la distribución de los bienes y servicios en el marco regional, con lo cual se elevará la competitividad de las economías centroamericanas.

En ese sentido, el Plan Puebla Panamá, PPP, inicialmente planteado por el Gobierno de México, apunta al fortalecimiento de la integración regional, al integrar la zona sur de dicho país con todo el istmo centroamericano, ampliando las fronteras comerciales a través de proyectos conjuntos de infraestructura.

En esta iniciativa pueden encontrarse muchas de las respuestas a las grandes deficiencias de la región en la red vial, las telecomunicaciones, proyectos hidroeléctricos o turísticos, entre otros. Gran parte del éxito del PPP, está de alguna manera condicionado a la participación efectiva tanto de las organizaciones ciudadanas regionales, como de la empresa privada en la movilización de recursos financieros.

De ahí la importancia de programar la ejecución del Plan Maestro para el Desarrollo del Transporte Regional 2001 – 2010, que incluye los transportes carretero, aéreo, marítimo y ferroviario, el cual involucra una inversión de 4,600 millones de dólares y la realización de cuarenta estudios y perfiles de proyectos.

6. SECTORES SOCIALES Y AMBIENTALES E INTEGRACIÓN

La integración regional debe considerar como propósito principal el bienestar de la persona humana y la facilitación de las condiciones para su desarrollo, lo cual incluye aspectos de educación, salud, ambiente, cultura, el cuidado de la niñez y la vejez, trabajo y deporte, entre otros aspectos.

Un enfoque articulado y sistémico de la integración regional hará posible contar con efectivos instrumentos y herramientas para impulsar el desarrollo sostenible de la región, lo cual requiere una adecuada concepción y diseño, una decidida y eficiente voluntad política de los gobiernos de los países y una ordenada y suficiente cooperación internacional, para hacer de Centroamérica un lugar de oportunidades.

IV. POLÍTICAS DE GESTIÓN FISCAL PARA LA GOBERNABILIDAD [índice](#)

Debe tenerse claro que la implantación de las diferentes acciones para una gestión fiscal que contribuya a la gobernabilidad democrática, requerirá de voluntad política de parte de los diferentes actores involucrados en la toma de decisiones y del apoyo de las organizaciones ciudadanas.

La política económica debe propiciar el crecimiento económico en un marco de estabilidad, a la cual contribuye una gestión fiscal prudente y disciplinada, con un nivel de inversión razonable para la prestación de servicios de infraestructura, administración de justicia, seguridad, educación, salud y vivienda.

En El Salvador, los principales impuestos vigentes, como el IVA y la renta, están directamente vinculados con el comportamiento de la actividad económica, por lo que un ritmo de crecimiento vigoroso puede mejorar la salud de las finanzas públicas, en la medida que aumentan los ingresos tributarios. Al contrario, cuando se debilita este ritmo, las vulnerabilidades fiscales se hacen evidentes.

Hay que reconocer que la situación fiscal del país se ha debilitado, y que el promedio del déficit fiscal se ubicará en torno al 4% del PIB para el período 2000-2003, influido por el factor transitorio de la inversión en reconstrucción, como también por el gasto previsional de naturaleza permanente y tendencia creciente, que significará como mínimo un 2% del PIB en los siguientes años o el equivalente al 16% de los ingresos tributarios.

La atención de las necesidades de los terremotos demandó mayor endeudamiento público, lo que ha provocado una tendencia creciente del pago de intereses, los cuales significarán un 16% de los ingresos tributarios para el 2003. En el futuro, el peso de esta carga sería mayor ante un escenario probable de aumento de las tasas de interés internacionales.

Esto se agrava por la rigidez en el gasto público, por asignaciones presupuestarias establecidas por ley para el Órgano Judicial y las municipalidades, las cuales representan el 13% de los ingresos tributarios.

Por lo anterior, el manejo prudente de las finanzas públicas adquiere mayor importancia, para atender las necesidades sociales con racionalidad financiera y perspectiva de país, evitando los enfoques populistas que buscan réditos políticos de corto plazo.

No ponerle atención a los riesgos implícitos de un gasto público mayor a la capacidad contributiva de mediano plazo del país, es exponerse a un escenario de insostenibilidad fiscal, el cual propiciaría ingobernabilidad, en la medida que la realidad exija un ajuste importante en las cuentas fiscales y las demandas sociales no se puedan atender.

Existen ciertos riesgos en la gestión de recursos públicos que pueden afectar la sostenibilidad fiscal, tales como los siguientes:

- a) Adicionar o aumentar gastos sin una fuente de financiamiento sostenible en el mediano o largo plazo; por ejemplo, no se ha contemplado la fuente de financiamiento de los costos previsionales crecientes.
- b) Eliminar o reducir impuestos sin establecer una fuente de fondos compensatoria del tributo; por ejemplo, el programa de reducción arancelaria tanto por el esquema unilateral como por los tratados comerciales, implica menos ingresos tributarios.
- c) Aumentar transferencias fijas a las municipalidades sin una reasignación de funciones y sin definir su fuente de financiamiento.

- d) Configurar una gestión fiscal dispersa, sin controles e independiente entre diferentes instancias políticas, como el gobierno central, municipalidades, Asamblea Legislativa, Corte Suprema de Justicia, entre otras, genera anarquía en la gestión presupuestaria, en el orden jurídico para preservar las competencias, que pueden conducir a la insostenibilidad fiscal.
- e) La corrupción originada en el manejo de los fondos públicos, con sistemas de control y de justicia que permiten la impunidad, provoca un debilitamiento de la base tributaria en la medida que desalienta el interés de contribuir, crea desincentivos a la competencia empresarial, aumenta el gasto corriente, al tiempo que representa un alto costo de oportunidad por los servicios que dejan de percibir los pobres.

Es de particular importancia que todos los sectores, incluyendo el empresarial, desarrollen una conducta y un compromiso de responsabilidad fiscal, que sea consistente con la disciplina y prudencia que demandan el manejo conjunto del gasto y de los ingresos, así como del endeudamiento público.

El comportamiento institucional del Estado influye directamente en el manejo de las finanzas públicas en una sociedad democrática, porque en ello descansa la posibilidad de mantener la estabilidad macroeconómica necesaria para aumentar la inversión, generar empleo y promover el desarrollo humano integral, en un marco de gobernabilidad.

Por lo anterior, el país necesita hacer un esfuerzo para fortalecer el marco institucional en los siguientes ámbitos:

- i. Establecer un sistema de transparencia y rendición de cuentas de todas las entidades del sector público no financiero y de las 262 municipalidades, a través del mejoramiento de la capacidad de cobertura de auditorias por parte de la Corte de Cuentas.
- ii. Implantar un programa de desembolsos trimestrales a las municipalidades, vinculado a la presentación de un informe de auditoria de la ejecución de los recursos administrados, los cuales deben programarse como parte de los recursos del próximo trimestre en el caso de que no sean utilizados, evitando asignar fondos a municipalidades que no tienen capacidad de ejecución.
- iii. Reformar la Corte de Cuentas para convertirla en el ente contralor de los fondos públicos, mientras se transfieren las atribuciones de juzgar y sancionar a la instancia correspondiente. Esto le permitirá cumplir con su cometido de fiscalizar y auditar la gestión de los fondos públicos, recuperando su credibilidad y evitando que opere con una lógica de presiones e intereses políticos.
- iv. Fortalecer y mejorar el sistema de investigación de actos de corrupción, a través de la constitución de un equipo técnico investigativo y especializado en esta labor.
- v. Mejorar la capacidad institucional del sistema de justicia para que juzgue y sancione a los funcionarios públicos vinculados a actos de corrupción. Las credenciales son inobjetables, no se conoce un sólo precedente de juzgamiento exitoso por actos de corrupción en la gestión de fondos públicos o de procesamiento contra funcionarios por actos delictivos. Por el contrario, parece haberse constituido una institucionalidad informal para evadir la justicia luego de finalizar el período del cargo público.
- vi. Revisar y hacer cumplir la Ley sobre Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos.

En el contexto de riesgos de la gestión fiscal y debilidades institucionales, es preciso configurar un esquema de mayores pesos y contrapesos en la conducción de las finanzas públicas, por medio de la aprobación de una Ley de Responsabilidad Fiscal, la cual debe contener los siguientes elementos:

- i. Acordar límites al nivel de la deuda pública a partir de la capacidad de pago del país, considerando indicadores que incluyan los ingresos tributarios, nivel de ahorro primario, la carga por el pago de intereses, garantizando con ello la solvencia de las finanzas públicas con normas prudenciales.
- ii. Programar presupuestos de gastos flexibles conforme el desempeño de la ejecución fiscal, estableciendo un conjunto de partidas de gastos que automáticamente se ajustan, para evitar ampliar la brecha fiscal en los ciclos de baja recaudación tributaria.
- iii. Implantar prácticas mínimas de divulgación y rendición de cuentas, donde las entidades públicas establezcan un cronograma de publicación de sus informes de gestión y ejecución, definiendo la periodicidad, calidad y consistencia de las cifras, así como el acceso público, por la vía de los espacios en Internet u otros medios. Por ejemplo, el Banco Central de Reserva, BCR, aplica el Sistema de Información de las Normas Especiales de Divulgación de Datos, las cuales son certificadas por el Fondo Monetario Internacional.
- iv. Definir la fuente compensatoria de todo programa de gasto adicional o de sacrificio de ingresos tributarios.
- v. Prevenir las contingencias financieras a través de un ahorro fiscal programado que tenga como destino atender las necesidades que resultan de desastres naturales como terremotos y huracanes.
- vi. Constituir ahorros en los períodos de mayor crecimiento económico, que puedan ser invertidos en períodos de nulo crecimiento, como parte de una política fiscal anti cíclica.
- vii. Establecer presupuestos plurianuales, que tengan un horizonte de planificación de las principales cuentas fiscales con una trayectoria de mediano plazo.

De manera adicional, la responsabilidad fiscal también requiere reglas claras y una armonización de los impuestos y tasas que cobran las diferentes municipalidades, evitando cobros excesivos que disminuyen la capacidad financiera de las empresas, especialmente de las pequeñas.

Por otra parte, para aumentar la eficiencia del gasto corriente se debe mejorar la transparencia del sistema de licitaciones y diseñar un esquema de estándares para aquellas obras de infraestructura que tanto a nivel central como municipal, demandan grandes recursos.

Teniendo en cuenta que los márgenes de maniobra son limitados, es necesario redoblar los esfuerzos para aumentar la base tributaria y para evitar las filtraciones que la erosionan. Esto último se refiere al contrabando y las prácticas de evasión y elusión tributaria, cuyo combate debe ser parte integral del mejoramiento de la administración de los impuestos vigentes.

Los contribuyentes deben percibir que la carga impositiva es equitativa en forma horizontal, de forma que los grupos con flujos de ingreso o consumo similares tributan con las mismas tasas efectivas. Para ello se debe contar con un sistema impositivo simplificado que no provoque incentivos a la evasión por problemas de equidad o por la percepción de privilegios fiscales.

El gobierno debe encontrar un balance entre la prudencia fiscal y el apoyo que pueden requerir las actividades productivas, para enfrentar con solvencia los efectos del ciclo económico y de los procesos de apertura comercial.

Además, el gobierno en su cometido de incentivar la actividad productiva deberá procurar la corrección de las fallas de mercado, como las asimetrías y limitaciones de información, las prácticas o conductas anticompetitivas y otras circunstancias que el mercado no resuelve eficientemente.

Por ejemplo, debido al efecto escala, las pequeñas empresas no tienen capacidad de invertir recursos en investigación y en el desarrollo de estrategias de penetración en los mercados internacionales, no disponen de garantías para el acceso al crédito y se enfrentan a otros obstáculos. Por tales razones, la acción del gobierno procurará solventar dichas limitaciones con recursos propios y con el apoyo de agencias internacionales de cooperación, así como de gobiernos amigos.

En este marco, el gobierno podría apoyar el desarrollo de las actividades productivas a través de diferentes mecanismos, sin comprometer la salud de las finanzas públicas, los cuales deben ser diseñados atendiendo a los criterios de calidad y eficacia del gasto, así como la relevancia del mismo. En adición, según lo plantea Sebastián Edwards (2003) en un estudio preparado para FUSADES, deben cumplirse los siguientes principios:

- i. Los incentivos no deberán estar dirigidos a la promoción de un sector específico, sino estar orientados a una actividad económica generalizada, como la exportación.
- ii. El estímulo deberá ser por un período limitado de tiempo.
- iii. Mantener la prudencia en el gasto al diseñar los mecanismos.

En ese sentido, el gobierno debe buscar diversos mecanismos a través de los cuales se facilite el acceso al crédito a diferentes sectores económicos, en especial a pequeños empresarios, así como para financiar la reconversión del aparato productivo hacia tecnologías más limpias y ecoeficientes. Asimismo, se debe concretar la inmediata aplicación de los incentivos forestales que establece la respectiva legislación.

Por otra parte, para apoyar a las exportaciones, se debe mantener el régimen de zonas francas, acompañado del pago puntual del reintegro del 6% y del IVA.

La modernización tributaria debe permitir que se acredite el pago de impuestos con las devoluciones que se tengan pendientes de ejercicios pasados, así como permitir que en el caso de nuevas inversiones, se pueda aplicar a utilidades futuras las pérdidas de ejercicios anteriores, previa calificación de la autoridad tributaria.

Para incentivar a las pequeñas empresas se propone restituir la exención del impuesto sobre la renta bajo los 75 mil colones, tal como se contemplaba originalmente en el artículo 41 de la ley de la materia, lo cual estimulará la formalización de las actividades empresariales en el país y contribuirá al incremento de la base tributaria.

No obstante, esta disposición deberá contener limitaciones para que resulten beneficiados únicamente los destinatarios de la misma, por lo que se propone que la exención únicamente opere para empresas que tengan un límite determinado de ingresos anuales y que se establezcan los resguardos necesarios para evitar que se creen empresas relacionadas con el objeto de calificar para la exención propuesta.

También se propone la creación del Fondo de Reversión y Desarrollo Productivo, financiado a partir de la aplicación de una tasa a la producción y a las importaciones de productos agroindustriales, bajo el esquema check off, compatible con las disposiciones de la OMC.

V. POLÍTICAS DE REFORMA DEL ESTADO Y GOBERNABILIDAD índice

MARCO DE REFERENCIA

La gobernabilidad democrática emergió como tema de gran importancia en la agenda latinoamericana de los años 90. La exigencia de la gobernabilidad trasciende la mera conquista de la libertad política, ya que implica, además, la construcción de una legitimidad y de unas capacidades de gobierno suficientes para apoyar un proyecto de desarrollo de largo alcance.

Ya en 1997, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, en su Informe Progreso Económico y Social, señalaba que “las reformas estructurales, a pesar de su magnitud, no han producido en términos generales un desempeño económico y social satisfactorio en la región”.

Una conclusión relevante sobre ese desempeño era la necesidad de adecuar la actuación del Estado para hacerlo compatible con el funcionamiento de la economía de mercado, invirtiendo en capital humano, principalmente en escolarización básica y modificando radicalmente el sistema institucional como forma de superar la brecha del desarrollo.

AÚn el Banco Mundial, que en su momento fue con el FMI, el principal abanderado de la reforma orientada hacia el mercado, hace una afirmación rotunda en el informe “El Estado en un Mundo en Transición” de 1997: “Han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz el desarrollo es imposible”.

Ese Estado eficaz no es ni el absoluto de la sustitución de importaciones ni el minimalista del radicalismo neoliberal. Se requiere un Estado, con roles y capacidades coherentes con las exigencias de los tiempos modernos de globalización y competitividad.

Esto es consistente con los planteamientos de la CEPAL 2000 – 2001, recogidos en el subprograma de Administración Estratégica y Reforma del Estado, según el cual existe una complementariedad de las funciones del mercado y el Estado, en donde éste último no debe limitar la iniciativa privada. Y agrega, “las intervenciones similares a las del pasado son inconcebibles; ahora se les exigirá que sean selectivas, transparentes, eficientes, de duración y costo conocido y objeto de consenso. Además, deberán ser evaluadas periódicamente y recibir difusión objetiva”.

Dado que el automatismo del mercado tiene sus límites, el Estado no puede ignorar esas imperfecciones. Para el caso, Joseph Stiglitz, 2002, destaca la relevancia de las instituciones en los siguientes términos: “los marcos legales y reguladores son de máxima importancia para que los contratos se cumplan, para que haya una forma ordenada de zanjar las disputas comerciales, para que cuando los prestatarios no puedan pagar lo que deban haya unos adecuados procedimientos de quiebra, para que se mantenga la competencia, y para que los bancos que toman depósitos puedan devolverles el dinero a los depositantes cuando así lo pidan”.

Por ello, en la reforma del Estado, como parte de la segunda generación de políticas, lo fundamental no es la eficiencia interna de las organizaciones estatales, sino la capacidad

de éstas de generar condiciones para el funcionamiento eficiente del sector privado, consolidar la estabilidad y garantizar el desarrollo de las sociedades.

Como lo ha señalado Michel Camdessus, ex Director Gerente del FMI, “la Reforma del Estado marcará la diferencia entre el simple crecimiento y el verdadero desarrollo”.

El planteamiento de la reforma tiene que partir de una visión del rol del Estado, la cual ha de ser clara, orientadora, y bien adaptada a cada situación nacional. Sobre el tema se va revelando un importante consenso: la teoría de la intervención estatal se sigue construyendo a partir de la teoría de las fallas del mercado, pero incorporando a la misma las “fallas del Estado”.

En consecuencia, una visión bien fundada del rol del Estado nos permite disponer de criterios acerca de lo que falta y de lo que sobra, identificando las áreas que deben ser fortalecidas o incorporadas.

Por otra parte, las instituciones y organizaciones conforman el sistema de incentivos y oportunidades de una sociedad, ya que pueden promover un desarrollo del mercado que aporte beneficios para todos.

Según Douglas North (1994), las instituciones son las reglas del juego o las restricciones inventadas por los seres humanos para estructurar la interacción entre los individuos, y las organizaciones son los grupos de individuos que se estructuran en torno a un propósito común para alcanzar determinados objetivos, las cuales incluyen entes políticos, económicos, sociales y educacionales.

En ese sentido la reforma del Estado puede significar la modificación de las normas y reglas que determinan un sistema social, así como cambiar los esquemas de valores ó modelos mentales que determinan las decisiones de los diferentes actores.

RELACIÓN DE LA CALIDAD DE LAS INSTITUCIONES CON EL CRECIMIENTO

Cada vez son más numerosos los estudios que confirman que el éxito institucional de un país, tiene una correlación positiva con el nivel de ingreso per cápita. Las instituciones no sólo influyen en las perspectivas económicas de un país, sino también determinan la distribución del ingreso; dicho de otro modo, repercuten en la cantidad de recursos sociales y en la forma en que se distribuyen.

¿Cuánto pueden hacer subir el ingreso unas buenas instituciones? Estimaciones empíricas en diversos países confirman una correlación positiva entre instituciones y desarrollo, y por tanto, en el incremento del ingreso per cápita.

Por ejemplo, Dani Rodrik en 1998, muestra en términos estadísticos que la diferencia en la calidad de las instituciones entre Bolivia y Corea, equivale a una diferencia del ingreso per cápita de 6.4 veces. Es decir, si Bolivia tuviese instituciones de la calidad de las de Corea, su PIB per cápita podría alcanzar los US\$ 18,000 en lugar de los US\$ 2,700 actuales.

Las mejores instituciones, la mayor protección de los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos, aumentan la inversión y fomentan el progreso tecnológico, incrementando así el crecimiento y el nivel de ingreso. De allí la importancia de un cambio institucional para establecer y garantizar el conjunto de normas en que se apoyan los mercados.

Amartya Sen, 2000, sostiene que las instituciones deben ser evaluadas en función de su contribución a las libertades, ya que “los individuos vivimos y operamos en un mundo de instituciones de las que no somos siempre conscientes, muchas de las cuales trascienden hoy las fronteras nacionales. Nuestras oportunidades y perspectivas dependen en gran medida de las instituciones que existen y de cómo funcionan”.

Por lo anterior, se debe dotar al Estado de la capacidad necesaria para sus nuevas funciones, lo cual implica crear los marcos regulatorios demandados por las fallas del mercado, supervisar su cumplimiento, así como establecer y administrar imparcial y eficientemente los diferentes programas sociales.

FUNCIONES DE LAS INSTITUCIONES

Hoy en día nadie discute la importancia que tiene la solidez de las instituciones. Primero, desempeñan un papel clave en los costos de transacción, facilitando los intercambios en el mercado. En segundo lugar, porque contribuyen a las soluciones de los problemas sociales. Por último, ayudan a crear un sistema de incentivos, en el que los individuos encuentran más provechoso participar en actividades productivas que en actividades rentistas.

Por ello, el desarrollo económico a largo plazo exige la construcción de tres tipos de instituciones:

- i. Instituciones Reguladoras de Mercado: las que se ocupan de las externalidades, las economías de escala y la información imperfecta, como las entidades reguladoras de las telecomunicaciones, el transporte y los servicios financieros.
- ii. Instituciones Estabilizadoras de Mercado: las que se encargan de asegurar una inflación baja, minimizar la volatilidad económica y evitar las crisis financieras, como los Bancos Centrales y los Ministerios de Hacienda.
- iii. Instituciones Legitimadoras de Mercado: las que proporcionan seguro y protección social, y se ocupan de la redistribución, como los sistemas de pensiones, los sistemas de salud y los fondos de inversión social.

Según recientes estudios, no existen razones de peso para pensar que las sociedades gravitarán espontáneamente hacia las instituciones buenas. Para poder competir con éxito con otras economías emergentes por la inversión extranjera, los países latinoamericanos deben poner en práctica ciertas medidas dirigidas hacia la reducción del riesgo país y a aumentar sus calificaciones de inversión.

Esto requerirá de cambios en las instituciones para que proporcionen estabilidad, lo que incluye entre otros aspectos, la modernización de la legislación laboral, la reforma al poder judicial y la reducción de los costos de las transacciones, lo cual fomenta un ambiente en el que los individuos tienen la suficiente confianza como para dedicar su tiempo a actividades productivas, en lugar de desviarlo en defender su propiedad y en ejercer presión por favores burocráticos.

Las instituciones del Estado deberían proteger los derechos de propiedad ampliamente definidos, y proporcionar un sistema eficiente de solución de conflictos. Esto no sólo requiere de la separación tradicional de los poderes constitucionales, sino también de organismos reguladores independientes y dirigidos profesionalmente.

MEDICIÓN DE LA CALIDAD INSTITUCIONAL

Los estudios empíricos suelen usar tres indicadores bastante amplios sobre la calidad de la gobernabilidad; el nivel de protección legal de la propiedad privada y el respeto de la legislación pertinente; y las limitaciones impuestas al Poder Ejecutivo y a los dirigentes políticos.

La calidad de la gobernabilidad, según estudios sobre el desarrollo institucional de Kaufman, Kraay, Zoido-Lobaton de 1999, promedia los siguientes seis indicadores:

- i. **Voz y rendición de cuentas:** mide el nivel en que los ciudadanos pueden elegir el gobierno y ejercer sus derechos políticos, libertades civiles y libertad de prensa.
- ii. **Estabilidad política y ausencia de violencia:** mide la probabilidad de que el gobierno caiga por medios inconstitucionales o violentos.
- iii. **Eficacia del gobierno:** mide la calidad de los servicios públicos, la competencia y la independencia política de la función pública.
- iv. **Carga regulatoria:** mide la ausencia relativa de controles gubernamentales sobre los mercados de bienes, el sistema bancario y el comercio internacional.
- v. **Estado de Derecho:** mide la protección de las personas y la propiedad contra la violencia y el robo, sistema judicial independiente y eficaz, y exigibilidad contractual.
- vi. **Ausencia de corrupción pública y de abusos del poder para fines privados.**

El segundo indicador se refiere a los derechos de propiedad, que refleja el grado de protección y respeto de la propiedad privada. Finalmente, el tercero se refiere a las restricciones institucionales a las que están sujetos los presidentes y otros dirigentes políticos, los cuales requieren estar sometidos a limitaciones adecuadas para disminuir los conflictos por el control del Estado entre los diferentes grupos.

El Salvador ha dado pasos importantes en la transformación de la administración pública en concordancia con el modelo económico orientado hacia el mercado. La privatización de ciertos servicios, las inversiones realizadas en la ampliación y modernización de la infraestructura y la simplificación de la administración central, son algunas expresiones de esa transformación.

Sin embargo, el aparato estatal sigue constituyendo una carga pesada para el sistema productivo, por su accionar lento y compendioso que eleva los costos de transacción, por la calidad de los servicios que presta y por la natural resistencia a todo cambio que signifique nuevas formas de hacer las cosas.

Esto último ha sido un denominador común en todos los intentos de reforma que se han hecho en el pasado en América Latina. Esos intentos han comprendido desde la transformación con énfasis en los cambios organizacionales, hasta la reestructuración de sistemas completos, como los de personal, presupuesto, información, control y planificación. Últimamente, el énfasis ha recaído en los procesos. Sin embargo, los resultados son bastante relativos.

Lo que no puede ignorarse, es que la administración pública en general, sigue con rutinas y prácticas propias de la época en que se atribuía al Estado una participación determinante en la movilización de los recursos del país.

Al cambiar el modelo económico, permanecieron intactas las estructuras administrativas y programáticas preexistentes, convirtiéndose en fuertes obstáculos para el desempeño más eficiente del sector privado. Algunas acciones para mejorar el desempeño del sector

público han sido planteadas en las anteriores ediciones de ENADE. Se retoman a continuación, las más relevantes.

A. POLÍTICA DE SEGURIDAD JURÍDICA índice

La base fundamental de la armonía social en un Estado, es la aplicación del ordenamiento legal que le rige, el cual establece lo que se debe entender por derecho en un momento dado y lo que previsiblemente será en el futuro. Por ello, los ciudadanos y los inversionistas, actúan en el primer caso e invierten en el segundo, de acuerdo a los parámetros que la ley prescribe, debiendo someterse a las sanciones que establece la normativa legal vigente en caso de incumplimiento.

Tanto para la elaboración de las leyes a las que se someterán los nacionales y extranjeros, como para la aplicación de las mismas, se debe procurar otorgar dichas tareas a funcionarios competentes, los cuales, con criterios objetivos, deben cumplir estas funciones según las necesidades de ese Estado en particular.

Así, la separación de poderes es fundamental para que cada Órgano del Estado cumpla eficientemente las funciones que les son asignadas por la Constitución de la República, con imparcialidad, sin presiones políticas y sin que exista intromisión de facultades entre los mismos.

Una Asamblea Legislativa que promulgue leyes de acuerdo a las necesidades y a la realidad social del país, sin presiones del Ejecutivo, así como un Órgano Judicial que resuelva, conforme a derecho, sin criterios partidarios y sin responder a presiones de las partes involucradas, son condiciones fundamentales, para el establecimiento de la gobernabilidad a la que hemos hecho referencia a lo largo de este documento.

Bajo la premisa anterior, continuar con el esfuerzo de contar con funcionarios judiciales idóneos y competentes, con alta moralidad y honorabilidad, es un requisito básico para la generación de un clima de seguridad jurídica, en el cual, la justicia se administre y se aplique correctamente con criterios estrictamente académicos.

En ese sentido, es justo reconocer el esfuerzo realizado por el Consejo Nacional de la Judicatura, CNJ, en la creación del Programa de Formación de Jueces, que recientemente ha graduado a la primera promoción de aspirantes a la judicatura, después de someterse a un proceso de preparación de dos años en la Escuela de Capacitación Judicial.

Estas son las acciones que envían señales de avance en el fortalecimiento de la seguridad jurídica, pues se espera que los nuevos profesionales graduados sean jueces idóneos, que sabrán aplicar el derecho y la justicia en forma adecuada e imparcial.

No obstante lo anterior, la depuración de los elementos del Órgano Judicial que aún siguen siendo cuestionados por la legalidad del título que les acredita como profesionales del derecho, es una tarea a la que el máximo tribunal de justicia debe seguirle apostando, pues en la medida que la sociedad sea testigo de este esfuerzo continuado por contar con funcionarios con capacidad y rigor científico, en esa misma medida se fortalecerá su credibilidad, contribuyendo a consolidar la gobernabilidad en el país.

El fortalecimiento de las Unidades de Investigación Judicial y de Investigación Profesional de la Corte Suprema de Justicia, CSJ, es fundamental para el logro del objetivo anterior.

Si estas unidades desarrollan un trabajo efectivo en la investigación de las conductas de todos los profesionales de las ciencias jurídicas, ya sean funcionarios judiciales o no, los ciudadanos tendrán la garantía de que sus demandas serán tramitadas en forma efectiva, sin subjetividad ni corrupción de por medio.

Para el buen desempeño de las funciones de estas unidades, el estudio y aprobación de adecuadas reformas a la Ley Orgánica Judicial se convierte en un factor estratégico, pues la exigencia de requisitos más rigurosos para el nombramiento de abogados y notarios debería constituir el filtro que hace falta, antes de proceder al nombramiento de un nuevo funcionario judicial.

El respeto de las facultades constitucionales que tienen tanto la CSJ como el CNJ es fundamental para el fortalecimiento de la judicatura en el país, por lo que se requiere una adecuada coordinación de los esfuerzos de ambas entidades para ejercer un verdadero control sobre la conducta y el comportamiento que los funcionarios judiciales deben observar en el desempeño de su cargo.

Debe pues, respetarse el nombramiento de jueces, de entre las ternas que el CNJ remita a la CSJ, y en materia disciplinaria, debe otorgársele especial importancia a las recomendaciones de destitución o sanciones que el Consejo señale sobre determinados jueces, magistrados o empleados administrativos. Esto evitará que una u otra entidad se constituya en juez y parte al momento de nombrar y sancionar a los funcionarios judiciales.

En el documento “Seguridad Jurídica e Inversiones”, auspiciado por el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible, CLACDS, del INCAE, el PNUD y el Centro de Investigaciones en Derecho y Economía de la Universidad Complutense de Madrid, se afirma que “la calidad de la administración del Órgano Judicial se encuentra estrechamente asociada a su capacidad para proveer justicia, en forma pronta y cumplida. La queja más frecuente es lo lento y costoso que resultan ser los procesos judiciales. Esto impone a la sociedad como un todo y a las empresas en particular, costos, pérdida de tiempo, atención y honorarios que les restan competitividad.”

Por ello, otro gran reto para la administración de la justicia salvadoreña es la disminución de la mora judicial, la cual ha sido señalada en las ediciones anteriores del ENADE. Las razones por las cuales este problema persiste pueden ser varias, e ir desde la falta de recursos humanos y de un adecuado equipo en los distintos tribunales, hasta la mala fe por parte de los litigantes.

Al margen de algunos esfuerzos que se han realizado para atacar este problema, como la reforma y agilización de la institución procesal de la “caducidad de la instancia”, es imprescindible acelerar el estudio y análisis de un nuevo código de procedimientos civiles y mercantiles, en el cual la oralidad será la novedad que permita agilizar la tramitación de los procesos y la disminución de la mora judicial.

La aprobación de una Ley General de Procedimientos Administrativos, previo estudio y análisis, constituiría un avance importante para lograr la certeza jurídica que demandan tanto los procesos y actos administrativos, como las actuaciones de los particulares frente a la administración pública, dado que dicho cuerpo legal vendría a llenar en forma subsidiaria los vacíos de carácter procedimental, que actualmente existen en muchas leyes que regulan a las diversas entidades del Ejecutivo.

Según el estudio del INCAE, PNUD y la Universidad Complutense de Madrid, en técnica legislativa, la seguridad jurídica exige, cuando menos, claridad y precisión de las normas que permitan un conocimiento cierto de las leyes, que las situaciones que en ellas se contemplen gocen de cierta estabilidad y que sean modificables sólo de la forma prevista en las mismas leyes, y si la realidad de lo que se va a legislar así lo requiere.

De lo anterior se deriva la importancia de la actuación de la Asamblea Legislativa. La transparencia con la que deben ser analizados, discutidos y aprobados los distintos cuerpos legales, se convierte en un aspecto clave para la seguridad jurídica de los ciudadanos y de las inversiones.

La consulta a los actores involucrados, sean estos, otros Órganos del Estado, organizaciones ciudadanas, empresarios, trabajadores, sobre lo que se pretende legislar o regular, debería ser la regla general que rigiera el trabajo de los diputados.

En la medida que las leyes, reglamentos, circulares o instructivos, son aprobados o reformados inconsultamente, con arreglos que responden a intereses partidarios y particulares más que a una visión de país, se contribuye a un deterioro de la seguridad jurídica, y en consecuencia, la gobernabilidad se ve mermada por la falta de diálogo y concertación.

La evidencia empírica señala el camino a seguir de acuerdo a la realidad nacional: funcionarios judiciales competentes, honorables y con un conocimiento científico del derecho; continuación de la depuración a través del fortalecimiento de las unidades de investigación judicial y profesional de la CSJ; respeto a las facultades constitucionales del CNJ; reducción de la mora judicial a través del estudio y aprobación de un nuevo código procesal civil y mercantil, así como la ley de procedimientos administrativos; y finalmente un proceso transparente de aprobación de leyes en la Asamblea Legislativa, que incluya la consulta a todos los interesados, son aspectos fundamentales para la consolidación de la seguridad jurídica y de un verdadero Estado de derecho en El Salvador.

B. POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA índice

A pesar de los avances logrados en el combate al secuestro y al contrabando, todavía existe un déficit en la seguridad física de los ciudadanos, como tema estratégico. Entidades como la Policía Nacional Civil, PNC, y la Fiscalía General de la República, FGR, han continuado su proceso de depuración, con lo cual han mejorado su credibilidad frente a los ciudadanos.

En la lucha frontal que las autoridades han desarrollado en contra del delito de secuestro, se han logrado éxitos que pueden replicarse en otra clase de ilícitos. En efecto, la captura de más de 500 secuestradores y la condena de casi un 80% de los mismos, es un logro en el que han confluído varias circunstancias.

En primer lugar, la especialización de la Unidad Antisecuestro, que hoy forma parte de la División Elite contra el Crimen Organizado, DECO, cuenta con personal altamente calificado, los cuales se someten a estrictos controles periódicamente para comprobar su idoneidad en el desempeño de sus funciones y su fidelidad a la PNC.

En segundo lugar, la depuración de la PNC ya suma más de dos mil efectivos que han sido destituidos del cuerpo policial, algunos de los cuales han sido procesados penalmente por su participación en bandas del crimen organizado.

Y en tercer lugar, la cooperación y el apoyo incondicional del sector empresarial organizado y representado en ANEP. Este último factor, merece ser destacado, pues públicamente es conocida la labor institucional que la cúpula empresarial realiza en apoyo a las víctimas del secuestro, contratando abogados que se presentan como acusadores particulares en los procesos judiciales.

Adicionalmente, la empresa privada contribuye con la profesionalización de la Unidad Antisecuestro y estimula a sus miembros y a las familias de los agentes fallecidos en el cumplimiento del deber, a través de la Fundación Bienestar Policial, entidad que ha desarrollado a lo largo de los últimos años, una destacada labor en beneficio de los agentes.

Otro de los grandes problemas que enfrentan las empresas es el robo de furgones y el contrabando de productos de consumo masivo. La comercialización en el mercado informal de mercadería robada no sólo afecta al comercio formal por la competencia desleal, sino que también provoca pérdida significativa de ingresos tributarios.

Adicionalmente, atenta contra la salud de los consumidores, dado que estos productos no son sometidos a las inspecciones del Departamento de Higiene y Calidad de los Productos del Ministerio de Salud y en ocasiones se comercializan habiendo caducado su fecha de vencimiento.

Los robos de furgones de mercadería han disminuido en 94%, ya que durante los años de 1997 a 1999 se reportaban hasta cincuenta robos por mes, mientras que actualmente esta cifra ha descendido a tres. Asimismo, según datos de la PNC, a octubre de 2003 se han capturado quince sujetos acusados de robo o de tener vínculos con bandas de robafurgones.

Sin embargo, el problema más fuerte sigue siendo el contrabando de mercadería. Según datos de la PNC, desde enero hasta octubre de este año se decomisó mercadería de contrabando valorada en 3.5 millones de dólares, lo que obliga a una acción conjunta de la PNC, del Ministerio de Salud, el Órgano Judicial y la Dirección de Protección al Consumidor, DPC, del Ministerio de Economía.

El combate al crimen organizado debe continuar siendo un objetivo estratégico de la PNC. Habiéndose reducido el delito de secuestro a índices prácticamente nulos, es importante que los esfuerzos se concentren en el tema del narcotráfico, el lavado de dinero, la explotación sexual de menores, así como el contrabando a gran escala y otros delitos que son realizados por bandas organizadas. La coordinación con las autoridades centroamericanas en el combate a estos delitos, es también pieza fundamental para su disminución.

También es cierto que los salvadoreños continúan sufriendo delitos comunes, violaciones y asesinatos, cometidos principalmente por jóvenes integrantes de las denominadas maras, y cuyo combate puede emular la estrategia seguida en los casos de secuestros.

El citado estudio del INCAE, el PNUD y la Universidad Complutense de Madrid, afirma que son tres los principales costos que afronta la falta de seguridad ciudadana en un país: económicos, sociales y políticos.

En el plano económico, el estudio afirma que para prevenir o controlar la delincuencia, las sociedades gastan cuantiosas sumas financiadas con impuestos, las cuales se materializan en policía, administración de justicia, sostenimiento de las cárceles y aplicación de sustitutos de las penas.

Adicionalmente, la criminalidad e inseguridad tienden a tener un impacto negativo en ciertas ramas de la economía, como el comercio, al disminuir la afluencia de compradores en aquellas zonas donde se sabe que existen altos niveles de incidencia delictiva; o el caso del turismo, que busca desplazarse hacia sitios de mayor seguridad, lo cual se suma al impacto que todo ello produce en los indicadores de crecimiento económico de un país.

En el plano social, la violencia y la criminalidad repercuten negativamente sobre el capital social, afectando los niveles de cohesión y solidaridad de la población. El problema de las maras en distintas zonas del país, ha sido un ejemplo vivo del caos que muchas comunidades han padecido durante años, y el cual se espera disminuir con la aplicación de una adecuada legislación de carácter permanente.

En el plano político, el clima de inseguridad ciudadana en los países centroamericanos está contribuyendo a socavar la legitimidad de las instituciones públicas, base fundamental de una adecuada gobernabilidad.

Estos tres costos deben ser combatidos y para ello, la prevención de la delincuencia y la rehabilitación de aquellos internos cuya situación personal lo permita, son medidas inmediatas que deben impulsarse y apoyarse.

Por ello se debe acelerar la implementación de una política de prevención, con participación de todos los actores, incluyendo al sector empresarial. Esta clase de iniciativas debe estar orientada a evitar la violencia social, la cual sobrepasa los mismos índices de delincuencia a nivel nacional.

Paralelamente, la Dirección General de Centros Penales debe contar con un presupuesto adecuado, que le permita hacer frente a las necesidades de espacio físico de los reclusos, para evitar que el hacinamiento fomente la violencia al interior de los penales, lo cual va en detrimento del potencial de rehabilitación que pueda tener un interno. La educación y la capacitación de los reclusos son tareas fundamentales en el camino a su reinserción en la sociedad.

El sector empresarial está convencido que un clima de seguridad ciudadana es fundamental para atraer nuevas inversiones, lo que requiere el diseño e implementación de una Política Nacional de Seguridad Ciudadana con el concurso de diversos actores sociales, la cual debe tener un plan integral que no solamente incluya el aspecto represivo, sino también elementos de prevención, rehabilitación y principalmente de reinserción de aquellos jóvenes que aún estén en capacidad de rescatar su vida.

C. POLÍTICA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL [índice](#)

La reforma del Estado debe considerar un proceso de desconcentración y descentralización, para trasladar actividades productivas fuera de la región metropolitana, promoviendo el desarrollo económico local con la participación de comunidades, empresas locales, organizaciones ciudadanas y municipalidades.

Esta política debe considerar la realización de proyectos locales que generen condiciones para atraer inversión productiva, por ejemplo, a través de la creación de polos de desarrollo por parte del gobierno con la participación de las municipalidades y de la inversión nacional y extranjera.

Existen territorios del país que tienen condiciones naturales para la actividad empresarial que genera empleo productivo, como por ejemplo, el Golfo de Fonseca, las cuencas hídricas para cultivos agroindustriales y zonas para el desarrollo de turismo de playa, de montaña y de aventura.

Esto supone de manera complementaria promover la asociatividad entre municipios, fortalecer su capacidad de gestión administrativa, capacitarles para que desarrollen una eficaz formulación, evaluación y gestión de proyectos, y hacer cumplir los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

En ese sentido, el sector privado apoya un proceso ordenado de descentralización, que sea precedido por el fortalecimiento municipal, en el que los gobiernos locales tengan derecho a mayores ingresos en la medida que asumen más responsabilidades, teniendo en cuenta que:

- ✓ Los ingresos deben provenir principalmente de impuestos y tasas cobradas localmente, a través de la ampliación de la base tributaria.
- ✓ Las responsabilidades que les trasladen puedan efectivamente ser ejecutadas.

Asimismo, para realizar un proceso de descentralización exitoso y ordenado en la prestación de los servicios de educación, salud, agua y vivienda, es necesario armonizar los diferentes cuerpos legales que regulan cada sector mencionado y completar los vacíos existentes, para evitar problemas posteriores de duplicidad de entes responsables, que dejan a la población sin la prestación del servicio.

Adicionalmente, la descentralización no se puede llevar a cabo en los 262 municipios al mismo tiempo, ya que cada uno de ellos tiene diferentes capacidades para gestionar la prestación de estos servicios, sino que debe ser un proceso gradual.

Por otra parte, la asignación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social, FODES, tiene incentivos perversos, ya que los alcaldes gastan una transferencia desde el gobierno central a partir de ingresos tributarios que no se esfuerzan en recaudar, y por tanto, no tienen contribuyentes que les exijan transparencia y la adecuada gestión de los mismos.

Por ello, se deben hacer cumplir las disposiciones legales para el control de los fondos que administran las municipalidades, establecerles restricciones presupuestarias y promover la existencia de un Programa Activo de Auditoría y de divulgación de la información a la ciudadanía.

D. POLÍTICA DE SERVICIO EXTERIOR [índice](#)

El Salvador es un país que ha tenido un proceso continuo de migración hacia el extranjero, teniendo como principales destinos países como Estados Unidos, Canadá y Australia. Para el caso, y según cifras oficiales, los salvadoreños residentes en Estados Unidos superan los dos millones de personas radicadas principalmente en California, Washington D.C., Texas, Nueva York y estados vecinos.

La importancia de esta migración radica, por un lado, en que le ha quitado presión al sistema económico, principalmente en materia de empleo y servicios básicos, y por otra, envía anualmente cuantiosos recursos que ya superan los dos mil millones de dólares, que representan más del 13% del PIB del país.

Adicionalmente, está por firmarse y ratificarse un tratado comercial entre Centroamérica y Estados Unidos que aumentará el flujo de comercio e inversión, e incrementará las relaciones sociales, culturales y políticas entre este país y El Salvador.

Ante la realidad descrita y dado que es función del Estado como sistema institucional ofrecer igualdad de oportunidades a todos los salvadoreños y potenciar

su desarrollo, se impone una mayor y especial orientación del servicio exterior del país.

Éste debe enfocarse en atender a los salvadoreños en el extranjero, tanto emigrantes como empresarios, en aspectos económicos, sociales, culturales y legislativos, para lo cual se pueden considerar figuras como un Vice-Ministerio ó un Comisionado Presidencial.

En los aspectos económicos, se deben crear agregados comerciales para que canalicen y promuevan los negocios de salvadoreños en el exterior con empresarios locales, así como incluir en el CAFTA el trámite adecuado para las visas de pequeños y medianos empresarios y de los recursos humanos calificados que requieran las empresas nacionales que incursionen en Estados Unidos.

En ese mismo sentido, se deben desarrollar aspectos productivos con las comunidades en el exterior, empresa privada, gobiernos locales y gobierno central, con adecuados mecanismos de incentivo y fomento que permitan canalizar las remesas familiares a la adquisición de vivienda y a la inversión en turismo y en otros sectores, que permitan la incorporación de los pequeños empresarios rurales.

Se necesita reforzar y ampliar la cobertura de los consulados que El Salvador tiene en países donde existen asentamientos de compatriotas, principalmente en Estados Unidos, para facilitar y agilizar la realización de sus diferentes trámites, evitándoles ausentismo en sus puestos de trabajo y ahorro en sus economías familiares. Incluso, los trámites a realizar pueden ampliarse a la emisión de la Partida de Nacimiento y del Documento Único de Identidad, DUI, con el respectivo respaldo legal.

Adicionalmente, los consulados podrían crear instancias adecuadas para velar por la seguridad física y jurídica de los compatriotas residentes en el exterior y en tránsito, y propiciar la asociatividad de los salvadoreños para defender sus intereses en otros países.

En los aspectos sociales, se debe facilitar la participación de los salvadoreños residentes en otros países para que puedan apoyar a sus comunidades de origen, creando un marco institucional con mecanismos sistemáticos, transparentes y de amplia participación. En ese sentido, se necesita fortalecer y ampliar el actual programa que coordina la Vice Presidencia de la República con el FISDL.

En los aspectos culturales, se deben crear los canales y las relaciones institucionales para conservar las tradiciones y potenciar la cultura y la identidad salvadoreña. Por ello, los consulados deberán promover en colaboración con instituciones privadas el envío de emisiones culturales, a fin de dar a conocer nuestros valores.

En los aspectos legislativos, se debe analizar la creación del marco jurídico institucional para que los salvadoreños en el exterior puedan ejercer el voto en los procesos electorales del país.

E. POLÍTICA DE COMPETENCIA [índice](#)

El Salvador requiere de la adopción de una política promueva las condiciones de la libre y leal competencia en los mercados, como un medio para el desarrollo de la competitividad nacional e internacional de las empresas, contribuyendo a una mejor asignación de los recursos y para la efectiva protección de los derechos de los consumidores.

Esta política debe incluir la aprobación y entrada en vigencia de una Ley de Libre Competencia, como instrumento legal para prevenir y sancionar las prácticas comerciales anticompetitivas, así como los abusos de posición dominante en el mercado.

La aplicación de dicha Ley debe delegarse a una institución adscrita al Ministerio de Economía, que tenga independencia funcional, credibilidad y capacidad técnica, como una garantía para la aplicación consistente y objetiva de esta legislación.

La política que necesita el país, debe contener instrumentos para promover las condiciones de competencia, tales como una mayor transparencia en los procesos de licitaciones públicas, programas para promover la creación y el desarrollo de nuevas empresas, desconcentración geográfica de las inversiones, política comercial que promueva la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, políticas de transferencia tecnológica, promoción de las pequeñas y medianas empresas, entre otros.

En adición, la maximización de los beneficios económicos del sistema de libre empresa, requiere modificaciones en el marco legal vigente para fortalecer a los entes supervisores y optimizar el funcionamiento de los distintos mercados privatizados.

Pero sobre todo, se debe trabajar desde el sector privado y desde el sector público por alcanzar un consenso acerca de la necesidad que el país mantenga un compromiso nacional en torno a la continuidad de una estrategia de desarrollo basada en el funcionamiento de una economía de mercado y en los principios que la sustentan, como la mejor manera de garantizar el funcionamiento de la competencia y de aprovechar los beneficios económicos, sociales y políticos que de ella se derivan.

F. SISTEMA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS índice

Uno de los elementos fundamentales para que funcione adecuadamente una democracia, es la transparencia y veracidad de la información que demanda la población. Esto ayuda a mantener el escrutinio público sobre la gestión del gobierno y retroalimentar la toma de decisiones, lo que a su vez permite la participación y el ejercicio responsable de la libertad, que le es inherente al sistema.

Cuando la información es confiable, oportuna y accesible, las personas en lo individual mejoran su percepción sobre sus gobernantes, mientras que los agentes económicos pueden tomar sus decisiones seguros de que su inversión se realizará en un adecuado clima empresarial.

Hoy en día, cuando el país forzado por las circunstancias, se tiene que abrir más al comercio internacional, los diferentes sectores productivos requieren contar con la mayor información posible para conocer las ventajas y las fortalezas de El Salvador y tener claridad sobre cuáles actividades son más atractivas y rentables.

En un marco más general, un Sistema Nacional de Estadísticas es indispensable para la toma de decisiones en materia de políticas y estrategias para el desarrollo, el cual debe definir sus principales componentes, al mismo tiempo que sistematiza y coordina la información que generan las diferentes entidades estatales.

El Sistema, además de procesar información relevante para la toma de decisiones y la solución de problemas, debe disponer la información de forma práctica y sencilla, con acceso público a la misma.

El caso del Índice de Precios al Consumidor que se basa en la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1990 es representativo de la urgencia con la cual se deben abordar los temas de información, ya que este indicador es fundamental para el análisis del rendimiento de la inversión, estabilidad macroeconómica, planificación financiera, poder adquisitivo y línea de pobreza, entre otros.

En igual situación se encuentra el Censo Económico, que se realizó en 1993, y que constituye una fuente de información básica para conocer la localización de la actividad económica, oferta productiva, productividad, empleo, salarios, valor agregado, empresas por tamaño, entre otros.

Entre las acciones iniciales para constituir este Sistema se debe concretar la creación del Instituto Nacional de Estadísticas, con los respectivos componentes legales, administrativos y presupuestarios, así como la necesaria planificación de importantes censos y encuestas, cuya realización se ha pospuesto en diferentes oportunidades. Éstos son los siguientes:

- VII Censo Económico
- Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares – Índice de Precios al Consumidor
- VI Censo Nacional de Población
- V Censo Nacional de Vivienda
- IV Censo Nacional Agropecuario
- Actualización de la Cartografía Nacional de Usos Múltiples

Un proyecto de esta naturaleza, no es simple. Sin embargo, su importancia para el futuro del país, aunque sea en algunos de los campos aquí señalados ya justifica un esfuerzo especial para materializarlo. Para financiarlo, es posible lograr recursos de la cooperación internacional, los cuales debieran ser complementados con recursos propios.

G. SISTEMA NACIONAL DE INVERSIONES índice

Aprobar e implantar los lineamientos del Sistema Nacional de Inversiones, para garantizar que cada obra de inversión pública sea consecuente con las prioridades establecidas a partir de una visión de nación, y que cada obra se ejecute de acuerdo a la rentabilidad social y económica, con mecanismos técnicos de evaluación, de gestión e impacto socioeconómico.

Asimismo, establecer una unidad coordinadora que priorice la inversión pública, y que dé seguimiento a su ejecución, para racionalizar la inversión en capital.

H. SERVICIO CIVIL índice

Crear la carrera de Administración Pública y establecer una política orientada a todo el personal del Estado, en donde se definan con claridad los mecanismos de selección, contratación, actualización, evaluación y estímulo. Esto contribuirá a motivar, tecnificar y profesionalizar a los empleados públicos.

I. SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA índice

Para el sector empresarial es vital la puesta en marcha de un sistema de simplificación administrativa en todas las instancias del Estado vinculadas con el quehacer empresarial, que concentre en un sólo lugar todas las oficinas gubernamentales en las que el empresario realiza sus trámites, con el propósito de

disponer de procedimientos ágiles y oportunos que permitan disminuir tanto los tiempos como los costos que implican.

En el mediano plazo se debería alcanzar un gobierno electrónico que permita hacer todos los trámites por medio de Internet, con lo cual disminuirán los altos costos en tiempo y dinero que significan actualmente, aumentando la eficiencia y la transparencia.

J. GOBIERNO ELECTRÓNICO [índice](#)

El futuro de países en desarrollo muestra grandes potenciales de crecimiento, en particular por el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación que están revolucionando la forma de hacer negocios, entre ellas el comercio electrónico, el cual permite el intercambio de bienes, servicios, información y conocimiento a través de medios electrónicos tales como Internet.

El comercio electrónico se ha desarrollado por las relaciones entre empresas y consumidores finales, así como en las relaciones entre las empresas y el gobierno por medio de licitaciones electrónicas.

En el país, las tecnologías de la información se han introducido lentamente en los diferentes sectores económicos, sociales, culturales y gubernamentales. Por ejemplo, diversas entidades del gobierno utilizan la informática para publicar información institucional y para brindar servicios a sus usuarios, como el Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Aduanas, el Centro de Exportaciones, CENTREX, adscrito al Banco Central de Reserva, las superintendencias y el Centro Nacional de Registros, entre otros.

Igualmente, el programa de INFOCENTROS y la dotación de equipo en algunas escuelas públicas por parte del Ministerio de Educación, son esfuerzos para fomentar en la población el uso de las tecnologías de la información.

Por otra parte, el gobierno ha propuesto un anteproyecto de Ley de Comercio Electrónico, el cual busca facilitar su desarrollo, brindar la confianza necesaria a los actores participantes de la nueva economía y proteger los derechos de los usuarios.

Sin embargo, es necesario acelerar los esfuerzos para desarrollar un gobierno electrónico para que aumente la eficiencia de las entidades públicas al mismo tiempo que se contribuye a mejorar la transparencia y a disminuir el gasto corriente.

Para ello se requiere la construcción de una estrategia que establezca las bases de la sociedad de la información en el país, retomando la Política Nacional de Tecnología de la Información elaborada por el Comité Nacional de la Sociedad de la Información y aprobada por CONACYT en 2000.

A pesar de que en su mayoría, las carteras de estado cuentan con presencia en Internet publicando información institucional, es imperativo que estos portales informáticos evolucionen de tal forma que provean servicios al ciudadano para la ejecución de trámites, mientras el gobierno desarrolla una campaña de promoción de los mismos, de tal manera que un mayor número de ciudadanos los conozca y los utilice.

Idealmente debe establecerse un portal único del gobierno, en donde el ciudadano pueda ejecutar un amplio conjunto de trámites de diversa naturaleza. Para maximizar la utilidad de estos servicios, el gobierno debe establecer una estrategia que incluya programas para el uso de computadora e Internet en los centros

educativos públicos. Los INFOCENTROS han sido prácticamente la única iniciativa en esta dirección.

La política debe facilitar la implantación de un gobierno electrónico, que contenga elementos como:

- Trámites de comercio exterior: que incluyen autorizaciones fitozoosanitarias, emisión de certificados de origen, devolución de impuestos y la emisión de permisos de importación de bienes controlados como armas, medicinas y materiales químicos.
- Trámites y servicios en línea: como la consulta de infracciones de vehículos, registro de propiedad, emisión de solvencia de policía, de impuestos internos y municipales, pago de impuestos, documentos como el pasaporte, el número de identidad tributaria, NIT, y el DUI, entre otros.
- Trámites para la compra de activos y suministros del gobierno a partir de una plataforma electrónica, lo cual contribuirá a establecer transparencia en las operaciones.
- E Learning: promoción de educación especializada por medios electrónicos.
- E Democracy: que incluye biblioteca jurídica, consulta del diario oficial y voto electrónico.

En los documentos de ENADE, el sector empresarial salvadoreño ha propuesto varias medidas para modernizar la gestión pública con la utilización de la tecnología de la información, las cuales van orientadas a aumentar la eficiencia y la transparencia pública en sus relaciones con los sectores productivos.

Entre éstas se encuentran el pago electrónico del impuesto sobre la renta y al valor agregado, la simplificación en la prestación de trámites administrativos utilizando tecnologías de la información, publicación de carteles y la subasta electrónica de las licitaciones gubernamentales.

Implantar un gobierno electrónico requiere la voluntad política de introducir en la administración gubernamental herramientas que aumenten la transparencia y la eficiencia en la gestión de fondos públicos, y mejoren la competitividad del país.

VI. POLÍTICAS DE PRODUCCIÓN PARA EL CRECIMIENTO [índice](#)

MARCO DE REFERENCIA

Superar el lento crecimiento de la economía y el virtual estancamiento del ingreso por habitante desde 1996, son los desafíos más importantes que enfrenta El Salvador hoy en día, los cuales deben ser puestos en su verdadera perspectiva por el impacto social que ocasionan.

El efecto neto de la mayor apertura depende de la capacidad de respuesta del aparato productivo nacional para aprovechar las oportunidades que ofrecen los mercados ampliados.

Encontrar el balance entre la apertura externa y la capacidad de competir, implica sin duda replantear la estrategia económica, manteniendo la esencia del modelo orientado hacia el mercado, lo que significa estimular la reestructuración de sectores como el agropecuario y en general, la mediana, pequeña y microempresa. Esto ha sido reconocido en las posiciones que estos sectores han planteado en el marco de las actuales negociaciones del CAFTA, por su mayor vulnerabilidad al proceso de apertura.

En las actuales circunstancias, no sólo se ha reducido la capacidad del sistema de crear fuentes de ocupación en aquellos sectores que generan mayor valor agregado, sino que el empleo se ha visto desplazado hacia actividades poco integradas al resto de la economía, como consecuencia del cambio en la estructura del país a favor de los servicios.

Consiguientemente, la reactivación de la economía en el marco de la apertura comercial, debe basarse en políticas que concilien las necesidades de competitividad con las de generación de empleo, tanto en los sectores modernos como en el resto de actividades productivas.

En ese marco, las políticas orientadas a la reactivación de la economía y la creación de bases sólidas para el crecimiento sostenido y robusto, deben considerar tres dimensiones:

- i. Lograr una mayor integración horizontal y vertical del proceso productivo, para agregarle valor nacional, enfrentar la apertura y fortalecer el mercado interno
- ii. Orientar la política económica hacia aquellas actividades con potencial de enfrentar la competencia externa y que dan lugar a encadenamientos productivos
- iii. Propiciar la integración de la fuerza laboral a la actividad económica, privilegiando la cultura de la eficiencia y la productividad, en un ambiente de trabajo seguro, estable y armonioso entre empleadores y trabajadores

Un desafío colateral a enfrentar es la conciliación de la modernización y la transformación económica, al tiempo que se fortalece la cohesión social. Para lograrlo se deben convertir la productividad y la eficiencia, en medios para potenciar toda la actividad, bajo los estímulos a que da lugar la inclusión y la equidad en los beneficios del progreso.

Bajo esta óptica, las políticas de promoción para el crecimiento son el elemento central para combatir la pobreza y reducir la marginación, por lo que deben apuntar a la conformación de una estrategia de desarrollo coherente e integral, donde el gobierno facilite y potencie el proceso productivo privado, con normas claras, predecibles y sin interferencia en las decisiones empresariales, para optimizar la asignación de recursos.

En adición, el Estado debe cumplir con su rol subsidiario de contrarrestar las imperfecciones del mecanismo de los precios y las prácticas desleales del comercio, además de velar por la seguridad jurídica y por la protección de los derechos del consumidor.

Varios son los campos de acción que deben atenderse en la búsqueda de un desarrollo económico y social más consecuente con la realidad nacional y las oportunidades y desafíos que presenta el nuevo orden económico mundial.

A. POLÍTICA LABORAL índice

En el país, la Población Económicamente Activa, PEA, se estima en 2.5 millones de personas, con una tasa de desempleo abierto del 6.2%, considerada entre las más bajas de América Latina cuyo promedio es de 12%, una tasa de subempleo urbano del 30% para 2002 y con solamente el 22% de la PEA con empleo formal urbano. Por tanto, existe una alta proporción de personas en capacidad de trabajar que se integran al sector informal de la economía o simplemente no tienen acceso a una ocupación permanente.

Al margen de otras explicaciones, el lento crecimiento de la economía desde 1996, el grado de calificación y las competencias que en general tienen los trabajadores

para incorporarse al sector formal de la economía, y las rigideces que presenta el mercado laboral, son tres factores que explican la situación descrita anteriormente. En este apartado abordaremos los últimos dos factores.

Independientemente del desempeño reciente de la economía, El Salvador ha registrado un problema de naturaleza estructural vinculado a su sistema productivo, que se manifiesta en las elevadas tasas de desempleo estacional, principalmente en el sector primario de la economía. Este problema fue reconocido en el informe del PNUD de 2001, donde sostiene que “en El Salvador el principal problema en el mercado laboral es el subempleo, no el desempleo.”

Además, la tendencia natural de todo sistema económico a cambiar a favor de las actividades menos intensivas en mano de obra, crea permanentemente presiones sobre el mercado laboral, que se convierte en uno de los problemas sociales más agudos del país.

Dadas las transformaciones que se están creando a partir de la apertura comercial, el país no solamente debe hacer un esfuerzo para crear nuevos empleos que permitan absorber a los trabajadores que se incorporan a la fuerza laboral, sino también debe preparar a la mano de obra y a los cuadros técnicos y gerenciales necesarios para competir en los mercados globales y aprovechar las ventajas que ofrecen los tratados comerciales.

1. POLÍTICA DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN

El cambio de estructura de la actividad productiva con fuerte orientación hacia los servicios, incide de manera directa en la conformación de la demanda global en el mercado de trabajo.

Esto plantea la necesidad de desarrollar nuevas habilidades y destrezas de los trabajadores, no sólo en el sector de servicios, sino también en los sectores tradicionales para que puedan enfrentar con técnicas modernas los desafíos que plantea la apertura, incluyendo la necesaria movilidad a que da lugar la misma competencia.

Lo anterior requiere superar la concepción tradicional de lo que es la formación y la capacitación, ya que al final lo que se persigue es el desarrollo de nuevas competencias que permiten a la persona adaptarse a las situaciones cambiantes del mercado laboral.

Ello demanda la definición de una estrategia integral de formación y capacitación en todos los niveles de la pirámide ocupacional, con el objetivo de elevar los estándares de calidad de los recursos humanos en términos de habilidades y destrezas.

Esta estrategia debe contener cuatro componentes básicos:

- i. La utilización óptima de la capacidad institucional de los sectores públicos y privados
- ii. El desarrollo sistemático del diagnóstico sobre las necesidades de formación y capacitación
- iii. La orientación hacia la eficiencia y la productividad (valores)
- iv. El mecanismo de retroalimentación y seguimiento que permita adaptarse a las demandas cambiantes que plantea el entorno

Emprender esta estrategia requiere continuar el proceso de modernización de los procedimientos operativos y administrativos del Instituto Salvadoreño de Formación Profesional, INSAFORP, acompañado de reformas a la Ley de Formación Profesional y del establecimiento de un régimen administrativo especial.

Esto permitiría impulsar programas de capacitación y formación a gran escala, con estándares de calidad internacionalmente aceptados, enfocados a aquellas destrezas y habilidades que preparen efectivamente a los recursos humanos para enfrentar la apertura, y ampliando y diversificando la oferta vigente del INSAFORP, en concordancia con los nuevos desarrollos tecnológicos.

En todo caso, hay que reconocer la necesidad de hacer un replanteamiento de todo el sistema educativo del país, a partir de una conceptualización de los planes y programas que se llevan a cabo a través de la red pública y privada de los centros de educación y la formación técnica y vocacional, acorde con las nuevas demandas.

Para ello, debe conformarse una Comisión de Alto Nivel, que defina las acciones prioritarias y las de medio alcance, así como las áreas productivas que se desean desarrollar. En el corto plazo, se deben identificar aquellas actividades que producen inserción inmediata, al mismo tiempo que se trabaja en la generación y el fortalecimiento de las competencias.

El acercamiento de la universidad a la empresa, ha pasado también de ser una iniciativa académica difusa, a una necesidad concreta, principalmente en disciplinas relacionadas con la gestión y las nuevas tecnologías informáticas.

2. POLÍTICA PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEO

La gobernabilidad democrática demanda condiciones reales para que las personas puedan desarrollar sus capacidades creativas en un ambiente de armonía que propicie el bien común. Bajo esta perspectiva, el empleo adquiere entonces, dimensiones que trascienden los aspectos puramente económicos.

Por ello es que el Estado no puede eludir bajo ninguna circunstancia la creación de condiciones que permitan a sus ciudadanos acceder a un trabajo digno y remunerado de acuerdo con las calificaciones que le son inherentes.

En ese sentido, cuando a una persona se le ofrece la oportunidad de acceder a un trabajo, no sólo se le está brindando la posibilidad de generar un ingreso para llevar una vida decorosa junto con su familia, sino también de participar en las tareas del desarrollo y en la búsqueda de la armonía social.

Con todo, la mejor política de empleo es aquella que propicia un escenario óptimo para la inversión productiva en términos de seguridad jurídica y física, disponibilidad de recursos humanos saludables y capacitados, existencia de una infraestructura moderna de apoyo, disponibilidad de servicios accesibles y una administración pública ágil, transparente y oportuna, que permita a la actividad empresarial desempeñarse sin contratiempos en un marco de competencia y de respeto a los derechos de los consumidores.

Esto es particularmente importante en países que como El Salvador, tienen el reto de generar empleo formal para los trabajadores subempleados y para el amplio sector informal.

Es poco lo que puede hacer el gobierno para generar de manera permanente y directa empleo bajo las condiciones estructurales que presenta el mercado laboral. Además, porque de acuerdo al modelo de economía social de mercado, no es función del gobierno la creación deliberada de empleo, excepto cuando se adopta una política económica anti cíclica para estimular la actividad privada.

No obstante, el gobierno debe intervenir en el mercado laboral a través de un ordenamiento jurídico que garantice los derechos de los trabajadores, facilite el acceso al empleo y cree condiciones para la capacitación de la oferta laboral.

En este sentido, existen anteproyectos como los referentes a la Ley de Aprendizaje, la Ley de Reactivación del Empleo y la Ley de Prevención de Riesgo en los Lugares de Trabajo, que deben formar parte de la agenda laboral del país con una participación directa del Consejo Superior del Trabajo, CST, para que llegue a la instancia legislativa con un mínimo de consenso en concordancia con el diálogo social.

Además, es importante estimular la inversión privada en zonas en donde el problema del desempleo es agudo, al mismo tiempo que se desconcentra la actividad productiva y se movilizan los recursos para su incorporación al sector moderno de la economía.

Esencial para lograr esos propósitos es llevar servicios de infraestructura social básica a esas zonas, como educación, salud, agua y alcantarillado, que tienen en todo caso que ser provistos por el sector público, lo cual crea las condiciones para la provisión de los servicios privados de electricidad y las telecomunicaciones.

En un aspecto más trascendente, todas las iniciativas tendientes a generar empleo y ordenar el mercado laboral deben tener presente los compromisos que adquiere el país al firmar tratados comerciales.

De manera complementaria, el país debe ordenar el flujo migratorio y propiciar que las empresas locales y los trabajadores salvadoreños tengan trato recíproco en otros países.

El Fondo de Conservación Vial, FOVIAL, ofrece un ejemplo que ilustra el grado de apertura que tiene El Salvador en esta materia, la cual necesita ser complementada por disposiciones legales que garanticen la reciprocidad en aquellos países en los que existan Fondos Viales y mecanismos similares, para que empresas y trabajadores salvadoreños puedan participar en igualdad de condiciones en los proyectos financiados por entidades homólogas.

Durante el mes de mayo del presente año, en el país se desarrolló un ejercicio inédito en el seno del CST, llamado Foro de Solidaridad por el Empleo, que contó con la participación de los miembros naturales del Consejo y de diversas organizaciones ciudadanas representativas de la sociedad, quienes aportaron valiosos y diversos insumos, a partir de los cuales se lograron varios acuerdos, entre ellos, el aumento del salario mínimo.

Para el sector productivo del país, el gobierno debe darle seguimiento y cumplimiento al resto de medidas acordadas tripartitamente en el Foro, pues éstas conducen a generar empleo y a disminuir el costo de la vida.

3. DIÁLOGO SOCIAL

Casos recientes ocurridos en algunos países de Sur América muestran que los procesos democráticos mal conducidos, normalmente asociados a la existencia de instituciones débiles, invariablemente caen en expresiones de autoritarismo y eventualmente en crisis de gobernabilidad.

Una forma de prevenir daños permanentes en los procesos democráticos, es ofreciendo espacios a la participación ciudadana, a través de lo que en Europa se conoce como diálogo social.

Éste se sustenta en la formalización de ciertas instancias intermedias que permiten a los sectores organizados de la sociedad civil, elevar a las instancias superiores del poder político, sus iniciativas y propuestas sobre temas relevantes que afectan a la comunidad.

Aunque éstas no necesariamente son vinculantes, definen en buena medida el accionar de los Órganos del Estado y los organismos responsables de ejecutar las leyes y las políticas públicas.

En España, el Consejo Económico y Social, CES, creado en 1991, es un ejemplo exitoso de concertación entre organizaciones sindicales y empresariales, sectores agrarios y marítimo pesquero, consumidores y usuarios, los cuales discuten propuestas y medidas necesarias para influir en el desarrollo de ese país. En este caso, la legitimidad de los acuerdos que resultan del diálogo es consecuencia de la fortaleza y la alta representatividad de las organizaciones que participan en el mismo.

Esto ha dado lugar, que tanto en España como en el resto de países europeos que tienen estructuras similares, existan prácticas de democracia participativa, en las que el diálogo y la interacción permanente de los diferentes actores, promueven el fortalecimiento de las instituciones y el mantenimiento de un control social sobre los políticos y los funcionarios públicos que las administran.

Igualmente, ello permite mantener el ejercicio del poder, mediante la definición de determinados cauces, en la medida que las políticas públicas tienen como basamento intereses nacionales y no de sectores o grupos. Esto lleva al concepto de uso frecuente en la administración pública anglosajona que se conoce como "accountability", o sea, la rendición de cuentas ante la sociedad.

En sus etapas incipientes, una expresión del diálogo social es el tripartismo, que ha existido en el país a través de la representación del sector laboral y empresarial en algunas entidades públicas. Tal es el caso del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, ISSS, el Consejo Nacional del Salario Mínimo, CNSM, el Fondo Social para la Vivienda, FSV, y el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional, INSAFORP.

A raíz de los Acuerdos de Paz, se propuso la creación del Foro para la Concertación Económica y Social, que posteriormente dio lugar a la creación del CST, como instancia permanente en donde el sector público, los trabajadores y los empresarios ponen en marcha iniciativas en campos de su competencia.

En esta instancia, por ejemplo, se ha discutido extensamente cómo el país puede hacer frente de manera realista a los desafíos y oportunidades que presentan los tratados comerciales en campos como el empleo, la productividad y el mejoramiento de las condiciones laborales. Además, con frecuencia se abordan temas relacionados con los compromisos que ha adquirido el país en el

marco de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, y las formas de hacerle frente al desempleo.

Justamente, este tipo de experiencia abona la necesidad de ampliar los espacios de participación y fortalecer las instancias existentes, como el Consejo Superior del Trabajo, (Convenio 144 de la OIT), para convertirlo en la simiente de una instancia de diálogo social permanente, que contribuya a:

- Mantener un clima de armonía y estabilidad al interior del sector productivo
- Elevar los estándares de productividad
- Promover la seguridad ocupacional y las buenas prácticas
- Atender aquellos casos de conflictividad laboral que repercutan en la imagen del país en el exterior
- Realizar actividades que posibiliten a otras organizaciones ciudadanas acceder a conocimientos y el desarrollo de nuevas actitudes en el campo laboral y social

Por otra parte, el Consejo Nacional del Salario Mínimo debe disponer de estudios económicos y laborales, apoyándose cuando corresponda, en las investigaciones que realizan otras instituciones. Con esto se persigue aumentar la capacidad técnica de la entidad para sustentar sus posiciones sobre temas de su competencia.

Asimismo, se debe fortalecer presupuestariamente al Ministerio de Trabajo y Previsión Social para que asuma un papel más protagónico en su función de garante de la aplicación de la normativa laboral en el país, promueva relaciones armoniosas y prevenga el incumplimiento de sanciones en el marco de los compromisos adquiridos por el país en los tratados comerciales.

B. FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO índice

El sector productivo enfrentó en años pasados dificultades para el desempeño normal de sus actividades, debido en parte a las condiciones de acceso al crédito bancario. Durante el primer quinquenio de los años noventa, la tasa real de expansión del crédito fue un 15% promedio anual, pero a partir de 1996 y hasta 2000, la tasa de expansión del crédito fue solamente del 7%, resultado de la política monetaria restrictiva que aplicó el Banco Central de Reserva, BCR.

Obviamente, esto afectó el desarrollo de toda la economía y en particular al sector agropecuario y a las pequeñas y medianas empresas, por el efecto combinado de las altas tasas de interés y la exigencia de garantías que no podían ser cumplidas por el sobreendeudamiento existente.

En 2001 ocurrieron dos hechos que contribuyeron simultáneamente a disminuir las tasas de interés locales. En primer lugar, la aprobación de la Ley de Integración Monetaria que eliminó el riesgo cambiario. En segundo lugar, la disminución de las tasas de interés en Estados Unidos como parte de una política explícita de la Reserva Federal para reactivar la economía de dicho país, las cuales llegaron a uno de los niveles históricos más bajos desde 1958, según datos de la misma entidad.

En efecto, las tasas de interés activas promedio ponderado hasta un año plazo que eran superiores al 15% en los primeros meses de 2000, descendieron progresivamente hasta ubicarse en 6.5% en octubre de 2003. Con ello se superó parcialmente uno de los obstáculos que inciden en las decisiones de inversión.

Esto porque en la actualidad, las tasas de interés que se aplican a los proyectos de alto riesgo y mayor plazo de maduración siguen siendo relativamente elevadas, debido a que los intermediarios financieros, como ha sido tradicional, continúan orientando sus operaciones a satisfacer las necesidades de corto plazo de las empresas.

Por otra parte, el problema de acceso al crédito continúa siendo difícil, sobretudo por los requerimientos de garantías, comisiones y otras cargas adicionales a las tasas de interés nominales. También hay que reconocer que la empresa típica con frecuencia presenta información sobre proyectos que no llenan las expectativas de los intermediarios financieros, mientras estos últimos ponen su énfasis en las garantías reales más que en los flujos y la rentabilidad a largo plazo del negocio.

En ese sentido, para solucionar parcialmente el problema de acceso al crédito, se requiere que las empresas mejoren la capacidad técnica y financiera para presentar proyectos productivos, con lo cual la banca comercial podrá profundizar en el análisis de la viabilidad de los mismos.

A la luz de las dificultades que tienen especialmente las pequeñas empresas para el acceso al crédito, hace dos años se aprobó la Ley de Sociedades de Garantías Recíprocas, que en esencia pretende incorporarlas en un mecanismo que garantiza el cumplimiento de sus compromisos financieros, lo que en teoría aumentaría los recursos prestables para el sector. Sin embargo, a la fecha aún se están desarrollando los diferentes procesos y requisitos para echar a andar la primera entidad de ese tipo.

Aún más, para que las empresas sean competitivas, el actual régimen monetario impone aumentos constantes en la productividad, basados en una combinación óptima del trabajo, el capital y el cambio tecnológico. El dilema que se le presenta al país se torna más complejo en la medida que la capacitación de la fuerza de trabajo requiere un esfuerzo prolongado y sistemático.

Sin embargo, la variable financiera puede ser administrada con mayor facilidad en el corto y mediano plazo, a través de mecanismos legales, institucionales y operativos que permitan la movilización más eficiente y expedita del ahorro nacional para hacer frente a las demandas de crédito tanto a través de la banca comercial y la bolsa de valores, como a través otras fuentes de financiamiento.

El desarrollo que se hace en el presente capítulo no excluye la utilización de mecanismos como fondos de inversión, fondos de capital de riesgo, apoyos para financiar la pre factibilidad de los proyectos, financiamientos mixtos entre el gobierno y la empresa, y otros que propicien el financiamiento para el desarrollo de actividades productivas.

1. BANCA DE DESARROLLO

Este tema ha sido abordado en las tres ediciones de ENADE, que han puesto énfasis en crear una banca de desarrollo en el país, para que atienda especialmente las necesidades de pequeños y medianos empresarios de los diferentes sectores productivos, utilizando esquemas creativos para la captación y colocación de recursos, sin poner en riesgo su solvencia financiera.

En el pasado, existieron figuras financieras especialmente diseñadas para atender sectores específicos. Sin embargo, la experiencia demostró que muchas de éstas fueron administradas con enfoque político, desnaturalizando sus funciones y llevándolas en muchos casos a la quiebra.

En general, el concepto de banca de desarrollo y de banca de fomento ha evolucionado, como consecuencia de las experiencias concretas y de sus diversos resultados, especialmente en los países en que estos esquemas se desarrollaron en presencia de controles débiles, asignación discrecional del crédito, establecimiento por decreto de las tasas de interés, influencias en la asignación de cupos y corrupción, lo que provocó mercados financieros reprimidos.

No obstante, en el país ha llegado el momento de replantear con criterios técnicos, el papel de la banca de desarrollo como mecanismo idóneo para atender las demandas que plantean actividades potencialmente rentables, que formando parte de cadenas productivas, incorporan un alto valor agregado y tienen capacidad para competir en los mercados globales.

Para su implantación, es de vital importancia la concepción y la orientación que tenga la misma, con el objetivo de beneficiar efectivamente a los sectores productivos destinatarios y en la cual exista participación mixta tanto en los aportes de capital como en el control.

Para tal fin, se deben crear las bases operativas y técnicas de dicha banca, cuantificando los requerimientos de recursos e identificando claramente las fuentes de financiamiento, y definiendo las responsabilidades tanto del gobierno, como de los privados y de los beneficiarios, de tal manera de delimitar el papel del Estado en la actividad empresarial.

En el proceso de creación de la banca de desarrollo en el país se requiere investigar y adoptar las mejores prácticas internacionales del análisis crediticio, con procedimientos consistentes, metodología y tecnología adecuada, como ha sucedido en países como Colombia y España.

En la operación de la banca de desarrollo se deben definir techos en la asignación del crédito tanto para inversión como para capital rotativo según sectores productivos, así como el establecimiento de marcos regulatorios que inhiban la cultura del no pago, lo cual se logra, entre otras formas, haciendo cumplir las disposiciones legales y evitando la interferencia política en el manejo de la entidad financiera.

Una banca de este tipo puede ser sujeta a cooperación internacional, especialmente si se vincula el otorgamiento de créditos a otros servicios complementarios para los usuarios tales como capacitación, asistencia técnica, información comercial, entre otros, para apoyar el desarrollo empresarial, al tiempo que se establecen alianzas institucionales entre entidades gubernamentales y privadas que tienen como objetivos promover el desarrollo de la mediana y pequeña empresa y transferir tecnología.

Esta banca debe considerar la integración y/o reorientación de las entidades existentes, como son el Banco de Fomento Agropecuario, el Banco Hipotecario, el Banco Multisectorial de Inversiones, BMI, el FIGAPE, FEDECASES, las Cajas de Crédito, Banco de los Trabajadores y otros.

2. POLÍTICA DE INCENTIVOS A ACTIVIDADES ESPECÍFICAS

La industria y agroindustria salvadoreña requieren continuar un proceso de reconversión y de fortalecimiento de las cadenas productivas, para competir con posibilidades de éxito en los mercados globalizados. Este esfuerzo de transformación, se ve acentuado por la importancia que en la actualidad tienen

los temas ambientales en los tratados comerciales, en particular los que se negocian actualmente con Estados Unidos y Canadá.

Para que las empresas cumplan con la legislación ambiental vigente y adecuen su gestión a las exigencias de los tratados comerciales, se requiere una política deliberada de incentivos, dirigida a compatibilizar el crecimiento económico con la conservación de los recursos naturales y el mantenimiento de un ambiente saludable para la población.

A la luz de las dimensiones financieras que se requieren para enfrentar el problema de la adaptación tecnológica, el Estado tiene la obligación de establecer mecanismos financieros que aminoren los costos respectivos, lo cual es compatible con la Ley del Medio Ambiente.

Específicamente se propone la implementación de un sistema que estimule la reconversión productiva con la utilización de tecnologías más limpias y ecoeficientes, que permitan a las empresas el mejor uso de las materias primas, del agua y de la energía, al mismo tiempo que cumplen los requisitos legales exigibles.

Este sistema debe contar de manera esencial con la participación de un ente certificador de los planes de adecuación y de inversión de las empresas en tecnologías más limpias. Para ello podría aprovecharse la capacidad instalada del Centro Nacional de Producción Más Limpia, CNPML, lo cual requerirá reformas en sus objetivos, enfoques y formas de control, que garanticen la agilidad y seriedad del proceso de certificación.

Los incentivos al financiamiento de la reconversión se puedan realizar, entre otras formas, a través de la creación de fideicomisos similares al Fondo Especial para el Transporte, FONTRA y el Fondo para el desarrollo de techos industriales, FITEX, los cuales compensan durante tres años el 3% de la tasa de interés a la cual fue contratado el préstamo, y tienen establecidos procedimientos de auditoria.

Para financiar este fideicomiso de tecnologías más limpias, se debe buscar apoyo internacional, incluyendo los programas que derivarán de la cooperación del tratado comercial con Estados Unidos, así como la asistencia técnica de los países desarrollados.

Para el caso, se encuentra pendiente de enviar a la Asamblea Legislativa el préstamo otorgado por el Banco de Desarrollo Alemán, KFW, que permitiría abrir una línea de crédito con una tasa de interés menor a las del mercado y fija para la vida del crédito; además, la línea contempla la entrega de un monto establecido de dinero por cada crédito, destinado a financiar diagnósticos y estudios ambientales para pequeñas y medianas empresas.

Se deben considerar esquemas de apoyo hacia otras actividades productivas que generen beneficios al país. En especial se requiere la creación de los incentivos forestales que indica la ley respectiva, así como el subsidio directo a la demanda de vivienda de interés social.

En todo caso, cualquier esquema de apoyo debe cumplir los requisitos que han sido planteados en el capítulo de gestión fiscal, buscando la transparencia en el manejo y definiendo su duración.

3. POLÍTICA PARA FORTALECER LA BOLSA DE VALORES

Los mercados de capitales constituyen una manera eficiente y transparente para el desarrollo del sector empresarial del país, principalmente para aprovechar las oportunidades de ampliación del mercado que crean los tratados comerciales y competir en similares condiciones de estructura de capital.

Para impulsar el mercado de capitales local se deben aprobar los anteproyectos de la Ley de Titularización y la Ley de Fondos de Inversión. Adicionalmente, se deben crear incentivos para que las empresas pequeñas, medianas y grandes obtengan ventajas competitivas al financiarse a través de la Bolsa de Valores, mientras se promueve el financiamiento bursátil del gobierno y de los municipios.

4. POLÍTICA PARA FORTALECER LA BANCA LOCAL

Se busca convertir a El Salvador en una moderna plaza financiera centroamericana, con amplia libertad de operación y con un sistema normador y supervisor de calidad mundial, en el que operen instituciones bancarias internacionales que se caractericen por ser supermercados financieros, capaces de acompañar a los inversionistas salvadoreños y centroamericanos en la conquista de nuevos mercados y la realización de alianzas comerciales estratégicas, así como para brindar mayores y mejores servicios a nuestros hermanos que trabajan en otros países, de modo de estimular la inversión familiar.

Para lograr lo anterior, se debe promover un proceso de reforma de la Ley de Bancos, para abrir las oportunidades de servicios múltiples en armonía con las demandas de un mercado financiero más sofisticado y de características regionales y con la capacidad de incursionar en los países con los cuales se han firmado y se están negociando tratados comerciales.

Asimismo, el BCR y la Superintendencia del Sistema Financiero, SSF, deben diseñar un programa de reformas para mejorar los procesos normadores y supervisores y fortalecer las capacidades institucionales, para contar a mediano plazo, con una supervisión financiera acorde con los más altos parámetros de calidad internacional.

Finalmente, se deben lograr por medio de las negociaciones de los tratados comerciales, facilidades para que los bancos salvadoreños ingresen a los Estados Unidos y Canadá en condiciones recíprocas a las que tienen los bancos extranjeros que se radican en El Salvador, de modo que estén en condiciones de apoyar a los inversionistas nacionales y centroamericanos y de brindar servicios a nuestros compatriotas que residen en esos dos países amigos.

C. POLÍTICA DE INNOVACIÓN TECNOLÓGICA [índice](#)

En general, las teorías sobre desarrollo económico destacan la importancia que tiene la invención y la innovación tecnológica en el crecimiento de los países. Sin embargo, fue Joseph Schumpeter, de la Universidad de Harvard en 1949, uno de los primeros en conceptualizar su importancia, ponerla en la discusión académica y estimular el estudio de sus implicaciones en el comportamiento económico de los países avanzados.

Schumpeter distingue entre la invención y la innovación tecnológica. Esta última, consiste en la aplicación práctica de una invención en la producción para el mercado, y por consiguiente, mientras la primera corresponde a los inventores, la segunda es una tarea que corresponde a los empresarios.

La experiencia entre los países distingue la propensión al desarrollo de la ciencia pura, de aquella que se aplica a la producción y al mercado, pudiendo coexistir en un momento histórico determinado, como sería el caso actual de la Investigación y Desarrollo en países industrializados como Estados Unidos, Alemania y Japón.

Para el caso, los europeos se distinguieron por su desempeño en las matemáticas, la física y la química, pero la producción y su aplicación en masa de estos campos de investigaciones se dio primero en Estados Unidos. Sin duda el despegue de Japón después de la Segunda Guerra Mundial es el ejemplo de esta forma de "derrame" desde Estados Unidos, así como el propio desarrollo de procesos productivos de alta eficiencia.

Elaboraciones posteriores de Robert Solow, encontraron una asociación directa entre el nivel de crecimiento y el cambio del acervo de capital, señalando que la única fuente posible de crecimiento en el largo plazo es el cambio tecnológico.

La evidencia empírica reciente, parece validar esta teoría. Una investigación de diciembre de 2001, publicada en la Revista 75 de CEPAL sobre el cambio tecnológico y las oportunidades de desarrollo, señala que el éxito de los tigres asiáticos, Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong y Singapur, fue la absorción de la tecnología de los países más avanzados y a sus propios esfuerzos en adoptar, adaptar, modificar y dominar los conocimientos técnicos correspondientes, logrando su transformación en una generación.

En este caso, las tecnologías han tendido a hacer uso más intensivo de mano de obra durante las fases iniciales y a utilizar personal relativamente costoso de alto conocimiento y calificación.

En etapas más avanzadas, se han utilizado procesos productivos altamente estandarizados, mecanizados y automatizados, las cuales son probablemente el mejor punto de partida para que los países en desarrollo creen una plataforma básica de industrialización, generen capacidad de aprendizaje y establezcan la infraestructura básica para respaldar su crecimiento.

Un ejemplo reciente de este enfoque son países como Costa Rica, India, y Uruguay, reconocidos hoy día por su contribución al desarrollo de sistemas de software, que son comercializados internacionalmente, poniendo en evidencia cómo la ciencia del conocimiento y la tecnología de la informática se han puesto al servicio del comercio exterior y del crecimiento, en concordancia con el modelo de desarrollo actual.

Las capacidades científico tecnológicas de El Salvador han sido limitadas por diferentes factores que han obstaculizado las investigaciones hacia aplicaciones productivas, lo que ha hecho dependiente al país de tecnologías importadas.

Las características educativas del país consideran la escolaridad promedio de la PEA en 6.5 años cursados para el 2002, mientras que para 1999, el 57% de los graduados universitarios correspondieron a áreas humanísticas y sociales, el 40% fue del área técnica y sólo el 3% se graduó en nivel de maestría, de los cuales sólo el 10% obtuvo un título de Ingeniería y Tecnología.

Según el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT, en Indicadores en Ciencia y Tecnología de El Salvador, en 1998 el país destinó 9.7 millones de dólares a la Investigación y Desarrollo, I+D, lo que representa tan sólo un 0.08% del PIB, mientras Costa Rica destinó el 0.35% del PIB.

La I+D es el trabajo creativo llevado a cabo de forma sistemática para incrementar el volumen de los conocimientos humanos, culturales y sociales, y su utilización para nuevas aplicaciones, aportando a la búsqueda y evolución de la tecnología de un país.

Según la misma fuente, El Salvador para 1999 contó con 746 investigadores en diversas áreas, y en Costa Rica, para 1996, existía ya un total de 1,867 investigadores. El coeficiente de invención - patentes solicitadas de personas residentes por cada 100,000 habitantes - para el país en 2001 fue de 0.00017, mientras para Costa Rica fue de 0.00029 para 1993.

De acuerdo con el sistema internacional de numeración e identificación de títulos de editoriales, Internacional Standard Book Number, la producción bibliográfica nacional para el período 1995 - 1998 fue de 36 libros anuales, mientras Costa Rica obtuvo una producción promedio de 985 libros anuales para el mismo el período. En el índice de tecnología que publica el Foro Económico Mundial para 2002 – 2003, El Salvador se ubicó en el lugar 67, mientras Costa Rica ocupa el lugar 46.

El informe “Competitividad: El Motor del Crecimiento” del BID, muestra una correlación positiva de 0.8 entre las medidas de tecnología de la información y de creatividad económica. Esto es importante, ya que para 2002, El Salvador únicamente contaba con un promedio de 0.8 alojamientos de Internet por cada 10,000 habitantes, encontrándose en los últimos lugares de la lista, en contraste con Uruguay que tenía 211 alojamientos por cada 10,000 habitantes.

Sin embargo, se han hecho los primeros intentos a nivel oficial para avanzar en esta temática, como la creación de CONACYT en 1996 y la reciente constitución de la Fundación para la Innovación Tecnológica Agropecuaria, FIAGRO, en 2002.

Mientras, la Universidad de El Salvador, a pesar del nulo presupuesto asignado a la investigación, ha retomado su papel de promotor de este tipo de actividades. Así, en 2000, juntamente con el Ministerio de Educación iniciaron el programa de jóvenes talentos; en 2003, inauguró el Centro de Investigación para la Salud en la Ciudad Universitaria construido con apoyo gubernamental y recientemente ha suscrito un convenio de investigación con una empresa dedicada a actividades del mar.

Es conocido el caso de un científico salvadoreño cuyas investigaciones de varios años culminaron con la invención de una cocina eficiente que ahorra una gran cantidad de combustible, por lo cual ha merecido incluso un reconocimiento a nivel mundial de parte del sistema de Naciones Unidas.

Otro caso reciente es el de un químico salvadoreño que a través de un nuevo método permite potabilizar el agua sucia, el cual también ha recibido reconocimientos internacionales. Estos ejemplos, muestran cómo la tecnología puede servir al desarrollo sostenible de los sectores más vulnerables.

En El Salvador, luego del régimen cambiario adoptado en 2001, para que las empresas puedan competir en los mercados globales, el aparato productivo debe lograr aumentos constantes de productividad que resulten de la adecuada combinación del capital, el trabajo y la tecnología.

Esto lo confirman los resultados del Índice del Potencial de Crecimiento que incluye el reciente Reporte Global sobre Competitividad 2003 – 2004 publicado por el Foro Económico Mundial, cuyos determinantes son el nivel tecnológico, las condiciones macroeconómicas y la calidad de las instituciones públicas.

Dicho reporte señala que El Salvador escaló 9 posiciones respecto de 2002, para ubicarse en el lugar 48 entre los 102 países que incluye el estudio, colocando al país con mayor potencial de crecimiento en Centroamérica y en el tercer lugar en América Latina.

Sin embargo, según lo reconoce el mismo Reporte, El Salvador mantiene las debilidades ya caracterizadas en años previos, en la esfera tecnológica. Las razones que se exponen son el bajo nivel de patentes, la escasa cantidad de sitios de Internet y el poco gasto de las compañías en investigación. También limita el crecimiento del país el hecho de que la contribución entre empresa y universidad es una de las más bajas en todo el mundo, ocupando la posición 99 entre 102 países.

La adaptación y la generación de innovación tecnológica, ya sea de productos o de procesos, se puede lograr a través de los siguientes tres ejes:

- i. En las empresas mediante departamentos especializados en la investigación y el desarrollo
- ii. En la existencia de vínculos o convenios entre universidades y empresas
- iii. En la capacidad que posee el Estado para aprovisionar a las estructuras facilitadoras de la generación de conocimiento

En El Salvador, CONACYT diseñó en 1998 tanto el Sistema Nacional en Ciencia y Tecnología, SNCT, como la Política en Ciencia y Tecnología de El Salvador, que está compuesto por los siguientes tres actores:

- i. El Estado como facilitador de infraestructura, de redes de comunicación y diseñador y ejecutor de las políticas científicas
- ii. Las instituciones educativas, que representan el segmento principal de la oferta tecnológica
- iii. El sector productivo, como demandante de la tecnología para adaptarla al proceso productivo o para comercializar los nuevos productos

Es probable que luego de varios años sea necesario revisar tanto el Sistema como la Política de Ciencia y Tecnología, pero esto no debe ser justificante para retrasar la realización de acciones concretas.

Por ello, se propone la creación de un Fondo Nacional de Investigación y Desarrollo, con aportes del gobierno y con el apoyo de entidades financieras y académicas internacionales, que opere bajo la figura de un fideicomiso para garantizar su transparencia.

Este Fondo tendrá como objetivo central financiar investigaciones para la adaptación y la innovación tecnológica, a través de mecanismos concursables de proyectos conjuntos entre las empresas, que realizan aportes financieros, y las universidades, que ponen a disposición recurso humano en profesores, investigadores y estudiantes, así como laboratorios.

Esto requiere la formación sistemática de recurso humano calificado que genere investigación estratégica, científica y tecnológica y que acompañe la creación del sistema de financiamiento orientado a las actividades productivas.

Un beneficio que se alcanzaría es el aumento de la productividad de los trabajadores y la disminución de los costos, al aplicar las innovaciones en la producción y dejar que los recursos humanos logren mejoras secundarias al adquirir conocimientos prácticos a través del “aprender haciendo” y del “saber hacer”, que se transmiten por las experiencias dentro de la empresa.

Adicionalmente, se pueden derivar beneficios de una cooperación mutua entre las empresas y las universidades, tales como: el fomento del empleo; incentivos para que el individuo desarrolle su propia formación técnica y académica; y un mercado laboral más competitivo, con mayor acervo de recurso humano calificado, procesos que disminuirían la fuga de talentos.

Obviamente, esto requiere de voluntad política y del apoyo decisivo del sector privado, las universidades y de la cooperación internacional, que encuentren en los mismos beneficios de gran alcance que coadyuven al desarrollo sostenido en un mundo que exige niveles de excelencia y competitividad inéditos.

D. POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE [índice](#)

El enfoque de la política de medio ambiente debe buscar conciliar el crecimiento económico y la estabilidad social con la preservación del ambiente, para que el desarrollo sostenible resultante asegure la satisfacción de las necesidades humanas en el presente y en el futuro. De hecho, hoy en día el cambio en los procesos tecnológicos incluye la preocupación creciente por alcanzar este equilibrio.

Por ello, a mediados de los noventa, la empresa privada con el apoyo de la comunidad internacional, creó el Centro Nacional de Producción Más Limpia, para estimular a las industrias a adaptar sus procesos productivos con tecnologías más eficientes y amigables con el medio ambiente.

Posteriormente, con la aprobación de la Ley de Medio Ambiente, se estableció el marco normativo que las empresas y las entidades estatales deben cumplir, el cual, según demuestra la experiencia, requiere de tiempo, de inversiones financieramente costosas y de una nueva cultura empresarial.

Para lograr lo anterior, la política del ambiente requiere del establecimiento de reglas claras y predecibles, que consideren la gradualidad en su aplicación, lo cual debe tenerse en cuenta al aprobar las normas que prevengan la contaminación en vertidos, emanaciones y desechos de las empresas privadas y entidades públicas.

Al mismo tiempo, el gobierno debe implantar los incentivos a los que hace mención la Ley de Medio Ambiente, como por ejemplo, con esquemas de financiamiento como los mencionados en otra parte de este documento, para facilitar la reconversión industrial y agroindustrial orientadas hacia tecnologías más limpias y ecoeficientes.

Adicionalmente, la legislación vigente requiere adecuarse para facilitar la gestión ambiental de las empresas, disminuyendo la discrecionalidad de los funcionarios, privilegiando mecanismos de autorregulación y acuerdos voluntarios, autorizando sistemas de auditorías ambientales con prestadores privados, así como favoreciendo la implantación de instrumentos de mercado como la compensación y el pago por servicios ambientales.

Ello facilitará el cumplimiento de la ley en concordancia con los compromisos ambientales que el gobierno asumirá en los tratados comerciales, asegurando que las empresas industriales y agroindustriales salvadoreñas puedan efectivamente exportar a mercados como los de Estados Unidos y Canadá.

La cooperación que se derive del CAFTA, debe principalmente estar enfocada hacia la implantación de procesos de producción más limpios y ecoeficientes, con apoyo técnico y financiero para la transferencia de tecnología, capacitación y otros aspectos.

Finalmente, se reiteran los requerimientos de la conveniencia de aprobar la legislación relativa al ordenamiento y desarrollo territorial y a las áreas naturales protegidas.

E. POLÍTICA DE FOMENTO A LAS EXPORTACIONES [índice](#)

La evidencia empírica indica que en los últimos cincuenta años, las estrategias basadas en un fuerte sector exportador fueron más exitosas y duraderas, respecto de otros esquemas, teniendo el soporte de importantes flujos de inversión extranjera directa, para lo cual aplicaron incentivos adecuados y realizaron enormes esfuerzos para reducir los costos de producción y de transacción.

Hoy día, las exportaciones de El Salvador todavía no responden a las expectativas que se crearon cuando se inició la reforma económica, que incluyó una nueva política comercial. La sobrevaluación del tipo de cambio real, la falta de innovación tecnológica, la estructura de costos, la baja productividad, y la poca inversión nacional y extranjera en sectores más integrados a la economía nacional, han sido algunos de los factores que han impedido un mejor desempeño del sector exportador.

De ahí que desde ENADE 2000, el sector empresarial haya propuesto la construcción de un escenario distinto para crear una sólida y amplia base que logre aumentar las exportaciones y atraer inversión extranjera directa, a fin de convertirlos a ambos en los ejes complementarios del crecimiento.

Sin duda, hoy en día estos desafíos se ponen a prueba precisamente por el sistema monetario vigente y se ven facilitados por la ampliación de las fronteras comerciales, sin perder de vista que El Salvador competirá con otros países por los mismos mercados.

En ese sentido, el país debe recorrer el camino para desarrollar una verdadera cultura productiva orientada hacia las exportaciones, obligando a combinar adecuadamente la actividad empresarial con las acciones gubernamentales.

Sin embargo, ello no significa caer en la tentación de forzar la creación de oferta exportable, sino más bien dejar que el sector productivo y el mercado encuentren coincidencias en cuando a demanda y oferta, que permitan el desarrollo de una industria competitiva.

Para alcanzar el desarrollo exportador se propone diseñar y ejecutar una Política de Fomento a las Exportaciones, con la participación conjunta del sector público y privado, basada en el impulso sistémico e integral de la competitividad y acompañada de los procesos de negociación y administración adecuada de los tratados comerciales.

Esta política debe basarse en la creación de un adecuado clima de negocios, aumentos de la competitividad de los productos nacionales, mayor asistencia técnica de parte del gobierno a las empresas exportadoras, juntamente con las oportunidades que generan la suscripción de tratados multilaterales acompañados de una mayor integración centroamericana, para superar la falta de una visión clara y de largo plazo sobre el destino de la región.

La política debe contener diferentes programas de fomento a las exportaciones en el marco de la OMC, que sean prácticos y de fácil acceso, adaptados a la realidad del país, prefiriendo instrumentos horizontales que mejoren la capacidad competitiva del conjunto de empresas, orientados a mejorar la gestión empresarial, la modernización productiva y el desarrollo tecnológico.

Asimismo, deben fomentar y facilitar los encadenamientos productivos, mientras se apoya e integra a las PYME al proceso exportador. En ese sentido, se proponen los siguientes programas de apoyo a las exportaciones:

1. Programas de apoyo a la innovación tecnológica en procesos y productos con alto valor agregado, que incluyan asistencia técnica directa e investigaciones conjuntas entre empresas y universidades.
2. Programas de financiamiento a las exportaciones, que incluya la implantación de los componentes que dan vida al Seguro de Crédito a la Exportación, como parte de la Ley de Instrumentos Financieros para el Comercio Exterior, así como mecanismos de apoyo complementarios para asegurar el acceso al financiamiento en condiciones favorables para las pequeñas empresas.
3. Programas de investigación y difusión permanente de nuevas áreas para producir y exportar, facilitando la integración entre inversionistas extranjeros y sector empresarial salvadoreño.
4. Programas de inteligencia e información de mercados, que incluyan perfiles, estudios y actualizaciones de mercados, análisis de la competencia e investigación de normas y requisitos para la exportación a mercados internacionales.
5. Programas de fomento a la inversión, con reglas claras y de largo plazo que garanticen un entorno predecible, diseñando incentivos que compensen las deficiencias en los altos costos de producción.
6. Programas de asistencia técnica, que incluyan diagnósticos sobre el potencial de exportación de las empresas, estudios de competitividad y asistencia para su mejoramiento, y la ampliación de apoyos a la asociatividad de empresas exportadoras que faciliten alianzas estratégicas.
7. Programas de calidad y certificación orientados a cumplir los requisitos de las exportaciones hacia Estados Unidos, en especial la acreditación de laboratorios y consultores, la adaptación y uso de procesos productivos ecológicos y orgánicos.

De manera complementaria, el gobierno debe procurar el mejoramiento de la infraestructura y de los servicios esenciales para las exportaciones, como es la modernización del puerto y del aeropuerto, mantener en buen estado las carreteras y reforzar los proyectos de construcción de caminos de acceso a áreas de alto potencial exportador.

En adición, deben operar eficientemente bajo estándares internacionales sectores estratégicos como telecomunicaciones, sistema financiero y transferencia de tecnología, mientras se establecen las políticas nacionales de transporte y de energía eléctrica, que propicien servicios eficientes con precios competitivos en ambos sectores.

En otro orden, se requiere la creación del Sistema Nacional de Estadísticas, para tomar decisiones sobre las políticas y estrategias de desarrollo de las exportaciones a partir de información pública confiable y actualizada. Asimismo, se deben realizar las reformas legales y operativas para acelerar el proceso de la Unión Aduanera.

Finalmente, se requiere el fortalecimiento de la Dirección de Administración de Tratados Comerciales, para que cuente con el suficiente recurso humano calificado, capacitaciones, investigaciones y facilidades para la defensa de los derechos de los

empresarios salvadoreños, al mismo tiempo que se establezcan mecanismos ágiles y expeditos para solucionar las controversias que surjan de la aplicación de los instrumentos comerciales.

F. POLÍTICA DE APOYO A LAS PEQUEÑAS EMPRESAS [índice](#)

Las pequeñas y medianas empresas, PYME, son importantes para el desarrollo económico y social, porque generan empleo, riqueza y además, contribuyen a la estabilidad política del país.

Según datos de la Comisión Nacional de Pequeña y Microempresa, CONAMYPE, existen 8,800 empresas entre pequeñas, medianas y grandes, mientras que las microempresas ascienden a más de 65,000.

El Ministerio de Economía ha estimado que la actividad de las PYME representó en promedio entre 1992 y 1995 el 30% del PIB, y que para 2002 pasó a representar el 45% del PIB. En este sentido, se puede decir que buena parte del crecimiento de la economía se sustenta por el desempeño y dinamismo de la PYME.

Una gran variedad de oportunidades rodean a las PYME, sin embargo, los desafíos a los que se enfrentan son grandes, entre los que destaca la necesidad de prepararse para afrontar los nuevos retos de la apertura comercial y la globalización. Para contribuir a su fortalecimiento, se propone la realización de varias acciones de apoyo, que se presentan a continuación.

En materia fiscal se propone restituir la exención de impuesto sobre la renta bajo los 75 mil colones, tal como se contemplaba originalmente en el artículo 41 de la ley de la materia, lo cual incentivará el incremento de la base tributaria y estimulará la formalización de las actividades empresariales en el país.

No obstante, esta disposición deberá contener limitaciones para que resulten beneficiados únicamente los destinatarios de la misma, por lo que se propone que la exención únicamente opere para empresas que tengan un límite determinado de ingresos anuales y que se establezcan los resguardos necesarios para evitar que se creen empresas relacionadas con el objeto de calificar para la exención propuesta.

En materia comercial, se debe reformar la Ley del Régimen de la Factura Cambiaria, con el objeto de armonizar las exigencias formales de dicho instrumento con los requerimientos establecidos en la Ley del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios y el Código Tributario.

Asimismo, se propone incorporar disposiciones expresas que prohíban al adquirente de los bienes y servicios amparados en tales facturas, utilizar el crédito fiscal que las mismas incorporan hasta que efectivamente haya pagado al proveedor, todo con el objeto de brindar certeza y garantía a los vendedores de bienes y prestadores de servicios, del pago de sus facturas en un plazo razonable.

Para el sector empresarial, y especialmente para las pequeñas y medianas empresas, es vital la puesta en marcha de un sistema de simplificación administrativa en todas las instancias del Estado vinculadas con el quehacer empresarial, que concentre en un sólo lugar todas las oficinas del Estado en las que el empresario realiza sus trámites, con el propósito de disponer de procedimientos ágiles y oportunos que permitan disminuir tanto los tiempos como los costos que dichos trámites implican.

En el mediano plazo se debería alcanzar un gobierno electrónico que permita hacer todos estos trámites por medio de Internet, con lo cual disminuirán los altos costos

en tiempo y dinero que significan actualmente, al tiempo que se aumenta la eficiencia y la transparencia.

Respecto de las compras gubernamentales, se deben crear mecanismos de apoyo para facilitar la participación de las pequeñas empresas en los procesos de licitación, lo cual será un incentivo a la formalización de las mismas para ampliar la base tributaria, al mismo tiempo que se consideran diversos mecanismos para fomentar la producción nacional.

De manera complementaria, el desarrollo de las PYME requiere del apoyo gubernamental a través de programas que fortalezcan sus capacidades empresariales, los cuales deben operar con calidad y transparencia.

Para tal fin, las entidades gubernamentales deben considerar a las asociaciones empresariales, como un canal fundamental para ejecutar programas de apoyo al sector, ya que ellas son conocedoras de las principales necesidades, fortalezas y debilidades de las empresas, además del acercamiento constante y permanente que mantienen con éstas.

El desarrollo de la productividad y de la competitividad de la PYME, al igual que el resto de la producción local, requiere de incentivos para promover la innovación y para acceder a la tecnología de punta, factores que les permitirán mejorar los procesos productivos, ampliar los nichos de mercado y captar la información relevante, adecuada y oportuna sobre las demandas del mercado, principalmente para aquellos segmentos empresariales orientados hacia las exportaciones.

Finalmente, la pequeña empresa requiere la implantación de instrumentos que hagan viable el acceso a créditos de calidad y adaptados a sus necesidades específicas, es decir, requiere de créditos con intereses bajos y a plazos largos que permitan su capitalización y faciliten la realización de inversiones orientadas hacia el desarrollo de la competitividad.

Esto será posible mediante la vigencia de instrumentos tales como las Sociedades de Garantías Recíprocas, los Fondos de Capitales de Riesgo y el funcionamiento eficiente y transparente de una banca especializada para atender las características particulares de la demanda de créditos de la pequeña empresa, que presenta rasgos diferentes al micro crédito, como parte de un Sistema Financiero de Desarrollo.

G. POLÍTICA DE APOYO AL SECTOR AGROPECUARIO Y AGROINDUSTRIAL [índice](#)

El sector agropecuario y las actividades a las que éste provee de insumos y materias primas, deben ocupar un lugar preferente en cualquier política económica que pretenda resolver el problema del desempleo, integrar horizontal y verticalmente el proceso productivo y desencadenar un proceso adaptativo dinámico de las empresas nacionales, frente a la mayor competencia que suponen los tratados comerciales.

El desempeño del sector primario de la economía y la agroindustria tendrán mayores posibilidades de contribuir al logro de esos objetivos, mediante acciones concretas para fomentar la producción y fortalecer el campo institucional. Esto debería formar parte de una política de reconversión productiva más general, en la cual se concilien elementos de competitividad internacional y sustitución eficiente de importaciones. A tal efecto, se hacen las siguientes propuestas:

1. Incluir el tema café en la agenda de política internacional del país, buscando mecanismos que ayuden a enfrentar las externalidades y el contexto internacional con el apoyo regional.

2. Política de Integración Centroamericana, con la participación de organizaciones ciudadanas, en especial, de las asociaciones empresariales nacionales y de las federaciones regionales de los sectores y sub-sectores agropecuarios y agroindustriales, como la Federación Centroamericana de Cámaras Agropecuarias y Agroindustriales, FECAGRO.
3. Política comercial agropecuaria integral y transparente a nivel nacional y regional, que incluya claridad y transparencia en los procesos de negociaciones comerciales y la promoción del mecanismo de la Bolsa para los Productos Agropecuarios, BOLPROES, definiendo a ésta entidad como responsable de velar por la transparencia de las transacciones.
4. Política de generación de empleo agrícola y no agrícola en las zonas rurales, creando condiciones para el establecimiento de empresas y negocios de ecoturismo, artesanías, panaderías, curtiembres y empresas de servicios, entre otros.
5. Política crediticia dirigida a los sectores productivos agropecuarios y agroindustriales, fortaleciendo la banca de desarrollo para que cumpla con la función de apoyo directo, especialmente cuando exista innovación y comercio seguro.
6. Política de formación para el trabajo (educación/capacitación) que contribuya a mejorar la productividad para adecuarse a la demanda del mercado laboral rural agropecuario.
7. Política de inversión social y de apoyo al sector productivo, en especial, ampliando la cobertura del FOVIAL a la red de caminos rurales a zonas con potencial agropecuario.
8. Política de combate frontal a la delincuencia, principalmente en las zonas rurales y productivas del país, reactivando los grupos de tareas conjuntas.
9. Política de uso de manejo y conservación del recurso hídrico.
10. Política de acompañamiento y promoción para el desarrollo sostenible del sector, basado en la productividad y en función de cadenas productivas. Entre estas medidas, programas y/o proyectos se encuentran los siguientes:
 - a. Impulsar programas prácticos para resolver los problemas de sectores del agro
 - b. Impulsar programas de gestión empresarial, con asociatividad y alianzas estratégicas
 - c. Ampliar el Plan de Desarrollo Ganadero con sus principales ejes
 - d. Aprobar la Ley de Inspección Sanitaria de las Carnes y sus reglamentos
 - e. Construir y modernizar los rastros municipales para bovinos y porcinos
 - f. Reforzar los programas de control y erradicación de enfermedades
 - g. Crear y ampliar programas de diversificación agropecuaria con fines de exportación
 - h. Ratificar Acuerdos sobre los Derechos de Propiedad Intelectual del TRIPS/GATT
 - i. Promover la generación de energía eléctrica renovable con residuos agrícolas

- j. Concretar y aplicar los incentivos que define la ley para el sector forestal
- k. Diseñar y poner en marcha el sistema de cobros por servicios ambientales
- l. Elaborar reglamentos y conformar el Consejo Consultivo de Bioseguridad
- m. Transferir la asistencia técnica agropecuaria a los grupos de productores asociados
- n. Aplicar irrestrictamente el marco legal existente en medidas fito y zoonosanitarias

H. POLÍTICA DE APOYO AL SECTOR INDUSTRIAL [índice](#)

Las transformaciones que ha experimentado el país en los últimos años en el campo económico, han tenido como base esencial la presencia de un sector industrial fuerte, que aporta casi la cuarta parte del PIB, emplea trabajadores a todos los niveles y contribuye con las exportaciones.

Aún durante la etapa de lento crecimiento, el sector industrial ha registrado tasas que exceden el promedio, lo que señala la importancia del sector en el mantenimiento y el robustecimiento de la actividad productiva global.

En ausencia de estudios de impacto, no se tiene claridad sobre cómo el tratado comercial con Estados Unidos afectará a la industria nacional. Las sensibilidades que a nivel de sub sectores y productos se han detectado, podrían no reflejar el verdadero impacto que puede tener una mayor apertura, dadas las amplias interrelaciones de la industria con los sectores agropecuarios y de servicios, y las relaciones comerciales con el resto de Centroamérica.

Lo que sí resulta claro, es que en el sector industrial, se presentan actualmente problemas de empleo, pérdida relativa de mercados, niveles de obsolescencia de la planta relativamente altos y una competencia desleal que afecta la sobrevivencia de muchas empresas.

Igualmente, los costos de producción, constituyen un elemento negativo que erosiona la competitividad de las empresas y las expone a mayores riesgos frente a la competencia internacional.

Frente a la inexistencia de una política industrial, que tome en cuenta principalmente las necesidades de reconversión, a continuación se señala un conjunto de medidas de apoyo que podrían aminorar los riesgos de la apertura comercial.

Con ellas no se sustituye la necesidad de una estrategia lo suficientemente comprensiva e integral, para que el país pueda mantener una participación importante en el Mercado Común Centroamericano y competir en los mercados globales.

Para fomentar la producción nacional se propone buscar mecanismos que pueden pasar por el acceso al crédito en condiciones favorables, asistencia técnica, incentivos a las exportaciones y por la posibilidad de reformar la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, LACAP, entre otros, aplicando principios de reciprocidad entre los países.

Por otra parte, para apoyar a las industrias exportadoras, se debe mantener el régimen de zonas francas, acompañado del pago puntual del reintegro del 6% y del IVA.

La modernización tributaria debe permitir que se acredite el pago de impuestos con las devoluciones que se tengan pendientes de ejercicios pasados, así como permitir

que en el caso de nuevas inversiones, se pueda aplicar a utilidades futuras las pérdidas de ejercicios anteriores, previa calificación de la autoridad tributaria.

Deben establecerse facilidades para el acceso tanto al financiamiento en la banca comercial como directamente a ventanillas de la banca de desarrollo de parte del gobierno, al tiempo que se recibe asistencia para estudios de mercado de parte del FOEX y del Trade Point.

Asimismo, se debe impulsar el desarrollo de cadenas productivas agroindustriales, evitando con esto las distorsiones de precios de venta que se dan entre productores agrícolas e industriales para la compra de materia prima.

En materia de propiedad intelectual, no se debe permitir que a nivel internacional se cierre la posibilidad de acceder al uso de datos de prueba y a patentes que han caducado en su uso exclusivo, lo cual afecta a nuestra industria que las utiliza.

Finalmente, se debe invertir y apoyar en el desarrollo del área de normalización, metrología y calidad en las empresas como parte de su preparación para exportar, y utilizar la infraestructura en materia de laboratorios de certificación de calidad para que controlen el cumplimiento de las normas de comercio.

I. POLÍTICA DE TURISMO índice

En el contexto actual, se hace imprescindible redefinir el rumbo que deberá darse al turismo en los próximos 20 años por parte de los órganos del gobierno, subrayando la necesidad de superar la fase actual de estancamiento de los esfuerzos conjuntos realizados por los ministerios responsables y por el sector empresarial, para facilitar un desarrollo equilibrado y sostenible del turismo.

Para contribuir a mantener y mejorar la gobernabilidad, las diferentes fuerzas políticas, sociales y económicas, deben establecer consensos alrededor de aquellas nuevas políticas alternativas de desarrollo, con mucha creatividad y con amplia participación, en la búsqueda de una reactivación económica inmediata, con alto contenido social y en un marco unísono de “visión de país”.

Para lograr el desarrollo inmediato y sostenible del turismo se propone elevarlo a política de Estado, realizando al más breve plazo el “Plan Nacional de Desarrollo Turístico”, como modelo de referencia técnica, con una proyección a 20 años plazo, con sus correspondientes evaluaciones durante su implementación, considerando los insumos que en forma participativa aporten todas las gremiales del sector turismo privado.

Se requiere para ello, la decisión política del próximo gobierno para construir este modelo de desarrollo turístico, como alternativa viable para fortalecer a la mediana, pequeña y micro-empresa, así como a las comunidades locales con potencialidades turísticas de todo el territorio nacional.

La aprobación de la Ley General de Desarrollo Turístico y de sus reglamentos debe basarse y responder a los lineamientos del Plan, de tal manera que el marco normativo fomente la inversión turística nacional e internacional, la promoción y otras actividades turísticas que surjan en función de las necesidades de la oferta y la demanda, en seguimiento a las prioridades establecidas.

Paralelamente se deben implantar las siguientes propuestas:

- i. Integrar esfuerzos conjuntos en el nivel institucional turístico, con las diferentes gremiales privadas del sector, según las políticas y estrategias del Plan.

- ii. Fortalecer el posicionamiento regional centroamericano para agilizar el mercadeo de la industria ante las regiones emisoras de turistas, como Estados Unidos, Europa y Asia.
- iii. Dar cumplimiento a la política aérea a nivel regional establecida en las Cumbres Presidenciales, para facilitar e incrementar la llegada permanente de turistas al país, utilizando el sistema de vuelos charter, en apoyo a los convenios internacionales.
- iv. Estimular el turismo interno como disparador adicional al turismo internacional.
- v. Crear una política educativa en todos los niveles, que incluya programas de capacitación del quehacer turístico, combinados con el desarrollo tecnológico e idiomático indispensable.
- vi. Fortalecer la seguridad ciudadana, para asegurar el bienestar, no sólo del turista, sino de toda la población en general, ofreciendo el país como el destino deseable para visitar.
- vii. Promover la participación ciudadana en la implantación de la “cultura del aseo”, mediante programas educativos y divulgativos, tanto del gobierno central como de los gobiernos locales, para mantener un saneamiento ambiental sostenible.

J. POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE índice

Los países exitosos han tenido como base un sólido sector exportador con inversionistas locales, pero sobretodo ha sido resultado de importantes flujos de inversión extranjera directa. Para ello, han debido construir durante varios años, con visión de futuro y con el compromiso de todos los sectores, un entorno favorable para la actividad empresarial, reduciendo costos de producción y haciendo cumplir las reglas claras establecidas.

En ese sentido, es esencial que operen eficientemente y bajo estándares internacionales sectores estratégicos como las carreteras y caminos, los puertos y aeropuertos, la energía eléctrica, el agua, las telecomunicaciones, el transporte de carga, entre otros.

Si bien es cierto que en El Salvador se ha avanzado en estas áreas, todavía existen aspectos esenciales que requieren atención, para mejorar su calidad y ofrecer precios competitivos.

Adicionalmente, debe crearse un sistema de información sobre proyectos futuros que tiene planeado desarrollar el gobierno y las municipalidades, como infraestructuras de carreteras, caminos rurales y vecinales, puentes, electrificación rural, agua potable y alcantarillado, entre otros, de tal manera que los agentes puedan tomar decisiones sobre sus inversiones futuras con iguales oportunidades de acceso a la información.

1. Carreteras y caminos

Reforzar los proyectos de construcción y de mantenimiento de carreteras y caminos de acceso a áreas de alto potencial para el desarrollo de actividades productivas, como el turismo, agropecuario, agroindustria, industria y exportación.

Para garantizar la autonomía e independencia del FOVIAL, se propone reformar la Ley del Fondo Vial, cambiando la composición de la Junta Directiva para incluir a más representantes de los usuarios de la red vial del sector productivo,

y que el Presidente sea designado por el Presidente de la República de una terna propuesta por el sector privado.

Asimismo se propone incorporar en las disposiciones de la Ley, cláusulas que garanticen una reciprocidad de aquellos países en los que existan Fondos Viales y mecanismos similares, para que empresas salvadoreñas puedan participar en igualdad de condiciones en los proyectos financiados por entidades homólogas.

2. Puertos

Es necesario agilizar la modernización de la infraestructura portuaria a través de la concesión de terminales, así como dotar a las mismas de servicios refrigerados para la carga perecedera. Para mejorar la eficiencia y facilitar el manejo de la carga interna en el puerto, debe existir una mayor coordinación entre las diversas instituciones que participan en el proceso de carga y descarga.

3. Aeropuertos

Se requiere modernizar la infraestructura existente y desarrollar alternativas para el movimiento de cargas y de servicios, a la vez que se implementa una política de cielos abiertos, promoviendo mayor competencia.

4. Energía Eléctrica

Es necesario el diseño de una Política Energética, que promueva la competencia en el sector y que incentive la oferta de energía eléctrica al sistema, de preferencia generada con recursos renovables, como el agua y el vapor. Entre las medidas a tomar está el financiamiento especial para los estudios de factibilidad y establecimiento de esquemas de compensación por parte de quienes finalmente realizan la inversión.

5. Agua

Se requiere implementar la reforma del sector hídrico y crear con amplia participación, la Comisión Nacional de Aguas como organismo rector del sector, para lograr que su uso, manejo y conservación sea de manera sostenible e integral.

6. Vivienda

Se propone formular una Política Nacional de Vivienda, orientada a solucionar de manera integral los problemas relacionados con la vivienda de interés social, lo cual debe considerar un subsidio focalizado a la demanda.

7. Aduanas

Se deben corregir aquellas medidas contrarias al proceso de unión aduanera, así como eliminar las arbitrariedades en los procedimientos que aplican los funcionarios en las aduanas. Además, la normativa reglamentaria debe ser analizada y homologada, y su operación debe ser coordinada.

8. Transporte de carga

En el marco del PPP, el ALCA y el CAFTA, se propone establecer una Política Nacional de Transporte, que considera temas como el establecimiento de puertos secos, operación eficiente de los puertos y aeropuertos, seguridad en el transporte de bienes, promoción del uso de combustibles orgánicos renovables, facilidades para modernizar la flota y la integración con otros modos de transporte intermodal.

Asimismo se debe activar el Consejo Superior de Transporte para establecer políticas y rumbos que fortalezcan el sector, y que sirva de interlocutor entre los intereses públicos y particulares, y **como instrumento** de enlace a nivel regional.

Para reducir los costos de producir en el país y aumentar la competitividad global de la economía, es indispensable fortalecer técnicamente a las entidades responsables de la supervisión y control, e introducir esquemas de incentivos a fin de ampliar el espacio a la competencia y dotar de transparencia a los diferentes mercados.

CONSIDERACIONES FINALES [índice](#)

En las primeras tres ediciones de ENADE, la atención se centró en la identificación de propuestas de acción para la elaboración de una agenda, a través de la cual los tres Órganos del Estado, con la colaboración del sector empresarial, podían incidir en la reactivación de la economía, en la reconstrucción del país luego de los terremotos y en la ampliación de las fronteras comerciales.

La dinámica de trabajo generada a partir de esa agenda, ha permitido avanzar en esta dirección. De hecho, la relación que se ha mantenido con las diferentes entidades del aparato institucional del Estado, ha permitido concretar muchas iniciativas que han tenido expresión en cuerpos de ley, planes y proyectos, y sobre todo, en la creación de un ambiente de mayor entendimiento entre el gobierno y la empresa privada.

En esta ocasión, la intención ha sido trascender la agenda de corto plazo y las acciones específicas, para plantear, con una visión de largo plazo, uno de los principales desafíos que tiene el país para consolidar la democracia, garantizar el crecimiento sostenido y crear las condiciones para el desarrollo humano integral.

El tema de la gobernabilidad democrática emerge así como una condición fundamental para garantizar el Estado de derecho, la igualdad de oportunidades y apuntalar la reforma económica iniciada años atrás, teniendo como referente el propio proceso político y los retos que plantea el nuevo orden económico mundial.

La incorporación de este tema en la agenda del sector empresarial se hace con la convicción de que si bien El Salvador ha hecho avances significativos en el campo político, económico y social, principalmente a partir de los Acuerdos de Paz, todavía necesita trabajar con esfuerzos renovados para consolidar las instituciones en que se fundamenta la democracia y la libertad económica, que es el camino que mejor garantiza su viabilidad en el mediano y largo plazo.

Finalmente, los planteamientos y la toma de posiciones contenidas en este documento, son parte esencial de la contribución que el sector empresarial se ha impuesto, para sumarse al esfuerzo que significa construir una sociedad en libertad y en permanente progreso, en un ambiente de convivencia armoniosa para las futuras generaciones.