

**ENADE**  
**XI** 2011

**INSTITUCIONALIDAD  
PARA EL  
DESARROLLO**



**EL SALVADOR  
SOMOS TODOS**





**Presidente:** Lic. Carlos Enrique Araujo Eserski

**Vicepresidente:** Ing. Jorge José Daboub

**Secretario:** Dr. Francisco Armando Arias

**Tesorero:** Lic. Gerardo Antonio Steiner

**Directores:**

Ing. José Agustín Martínez Morales  
Lic. Carlos Renderos  
Dr. Javier Simán  
Ing. Mario Ernesto Rivera

**Director Ejecutivo:**

Ing. Arnoldo Jijiménez

**Ex-Presidentes:**

Sr. Roberto Quiñónez  
Sr. Miguel Ángel Salaverría †  
Ing. Guillermo Borja Nathan  
Ing. Eduardo Funes Hartmann  
Sr. Eduardo Menéndez  
Sr. Eduardo Lemus O'Byrne  
Sr. Jaime Alvarez Gotay  
Ing. Conrado López Andreu  
Sr. Francisco Calleja M.  
Eduardo Palomo †  
Lic. Carlos Antonio Borja  
Victor Steiner †  
Lic. Camilo Bolaños  
Ing. Roberto Vilanova M.  
Sr. Ricardo Simán  
Sr. Elías Antonio Saca G.  
Ing. Federico Colorado

**Director de Asuntos Legales:**

Lic. Javier Argueta

**Asesor Laboral:**

Lic. Jorge Isidoro Nieto

**Director de Asuntos Económicos y Sociales:**

Ing. Waldo Jimenez

**Gerente Administrativo:**

Sr. Tomás Edgardo Vargas

**Gerente de Comunicaciones:**

Lic. Beatriz B. De Morales

**Diseño Gráfico:**

Lic. Mauricio Ponce

**ANEP**

Asociación Nacional de la Empresa Privada  
1ª Calle poniente y 71 Av. Norte N°204  
Col. Escalón Apdo. Postal 1204  
San Salvador, El Salvador, Centroamérica  
PBX 2209-8300  
FAX: 2209-8317  
<http://www.anep.org.sv>  
email: [comunicaciones@anep.org.sv](mailto:comunicaciones@anep.org.sv)

# Contenido

Presentación	4
<b>PRIMERA PARTE: Marco Teórico</b>	
<b>I. Institucionalidad y desarrollo</b>	<b>6</b>
A. ¿Qué son las instituciones?	7
B. Instituciones y crecimiento económico	9
C. Cambio institucional	11
D. Instituciones: países en desarrollo versus países desarrollados	12
E. Reforma del estado	13
<b>SEGUNDA PARTE: Áreas de Cambio Institucional</b>	
<b>II. Estrategia Integral de Seguridad ciudadana</b>	<b>15</b>
A. Educación: Estrategia de prevención a largo plazo	16
B. Aporte estratégico del sector empresarial	21
C. Fortaleciendo la capacidad de las entidades públicas	23
D. Estrategia de rehabilitación: evitando la reincidencia	26
E. Estrategia de prevención: reduciendo los riesgos	29
F. Estrategia de represión: disminuyendo la criminalidad	31
G. Marco legal	33
<b>III. Servicios públicos eficientes</b>	<b>34</b>
A. Sistema de Transporte Masivo de Pasajeros	35
B. Cobertura del 100% en Agua Potable	39
C. Cobertura del 100% en electrificación	41
D. Gobierno electrónico	42
E. Meritocracia de la administración pública	44
F. Agenda de competitividad municipal	45

---

<b>IV. Sistema Nacional de Concesiones</b>	<b>47</b>
A. Institucionalidad del sistema nacional de concesiones	47
B. Proyectos de infraestructura	50
<b>V. Integración centroamericana</b>	<b>58</b>
A. Institucionalidad de la integración centroamericana	59
B. Facilitación del comercio	60
C. Unión aduanera centroamericana	61
D. Simplificación de aduanas	62
<b>VI. Transparencia y control de fondos públicos</b>	<b>64</b>
A. Sistema coordinado de transparencia	65
B. Instituto de Acceso a la Información Pública IAIP	66
C. Modernización de la Corte de Cuentas de la República	67
D. Tribunal de ética Gubernamental	68
E. Sección de probidad de la Corte Suprema de Justicia SP-CSJ	68
F. Sub Secretaría de Transparencia y Anticorrupción	68
G. Control de los fondos públicos	69
<b>VII. Legitimidad del sistema electoral y sistema de partidos políticos</b>	<b>70</b>
A. Sistema Electoral	71
B. Sistema de Partidos Políticos	73
<b>VIII. Propuesta de una agenda legislativa</b>	<b>75</b>
<b>TERCERA PARTE:</b>	
<b>IX. Propuestas de gremiales para una nueva institucionalidad</b>	<b>82</b>
A. Asociación Bancaria Salvadoreña, Abansa	82
B. Federación de Cajas de Crédito y de Bancos de los Trabajadores, Fedecredito	84

# Presentación

**D**urante las últimas décadas, el estudio de las instituciones y su importancia en el crecimiento de las economías ha cobrado renovado interés en la teoría económica. Diversos autores han desarrollado una teoría “institucional”, que permite explicar la relación que existe entre las instituciones y el desempeño económico de los países.

Las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, las limitaciones ideadas por el hombre para convivir e interactuar en comunidad. Éstas afectan el intercambio humano, ya sea político, social o económico, mediante la aplicación de ciertos incentivos.

La existencia de una matriz institucional eficaz propicia un mayor nivel de confianza entre la población, lo cual repercute positivamente en las decisiones de inversión de los empresarios. La reducción de la incertidumbre y el establecimiento de reglas claras de largo plazo, estimulan la actividad privada, lo que se traduce en mayores niveles de inversión, generación de empleo, mayor innovación y, por consiguiente, crecimiento económico.

No obstante, no existen razones de peso para pensar que las sociedades gravitarán espontáneamente hacia las instituciones buenas. Siempre se requieren cambios que proporcionen estabilidad, como modernizar la legislación laboral, reformar al poder judicial y reducir los costos de

las transacciones, todo 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.

Debido a que los ciudadanos, a nivel individual, no tienen el poder necesario para influir directamente en las acciones de los gobiernos, ni generar los cambios necesarios para una mejor institucionalidad, se conforman grupos representativos de la sociedad para ejercer presión e intervenir en la dinámica institucional, creando organizaciones intermedias de la sociedad que representan sus intereses y les permite alcanzar determinados objetivos.

En este sentido, la Asociación Nacional de la Empresa Privada ANEP, como organización intermedia de la sociedad que representa a miles de empresarios salvadoreños, propone al país una **agenda de reforma institucional** que contribuya a propiciar el desarrollo económico y social del país.

Esta **agenda de reforma institucional** está enfocada principalmente en seis áreas de cambio institucional, cuya implementación significaría un salto de calidad en el desarrollo del país y de sus ciudadanos:

## 1. Seguridad Ciudadana

Contar con una institucionalidad fuerte en materia de Seguridad Ciudadana, que incluya la aplicación eficiente de una pronta y cumplida justicia contra los agentes que violan las leyes, genera una serie de incentivos asociados a la certidumbre y confianza en el país, que inducen a los empresarios a realizar inversiones productivas de largo plazo y a los ciudadanos a mejorar su calidad de vida.

## 2. Servicios Públicos Eficientes

Para crear un Estado que realmente genere desarrollo, se requiere una nueva institucionalidad que permita contar con entidades gubernamentales eficientes, que proporcionen servicios públicos de calidad, que estén en constante coordinación y que reduzcan las ineficiencias burocráticas. Todo ello alienta las inversiones en el país, aporta a la productividad y facilita el accionar de los empresarios y los salvadoreños en general.

### 3. Sistema Nacional de Concesiones

Para impulsar una estrategia de modernización y ampliación de la infraestructura requerida para el desarrollo del país, es necesario crear una institucionalidad que permita la implementación de un Sistema Nacional de Concesiones, donde el Estado otorgue las obras públicas prioritarias al sector privado, mediante licitaciones competitivas, transparentes y abiertas, con el objeto de preservar y mejorar la calidad de la infraestructura y de los servicios públicos.

### 4. Integración Centroamericana

La acelerada apertura comercial y la dinámica del contexto internacional presionan por una nueva institucionalidad en materia de integración centroamericana que permita abordar, además de los aspectos puramente económicos de la región, temas ambientales, laborales, de pobreza, exclusión, tensiones diplomáticas, conflictos regionales, así como aspectos en materia de seguridad como narcotráfico, crimen organizado, migración, manejo y tensiones fronterizas, entre otros, para lo cual existe un “vacío institucional” en la actualidad. Por ello, se requiere dar un nuevo impulso a la integración regional, fortaleciendo la institucionalidad, la unión aduanera, la facilitación del comercio y la simplificación de las aduanas.

### 5. Transparencia y Rendición de Cuentas

Las probabilidades de que la búsqueda de beneficios particulares por parte de algunos burócratas termine en prácticas de corrupción al interior de las instancias gubernamentales, se reducen considerablemente con la creación de una nueva institucionalidad que tenga como base la transparencia y la rendición de cuentas en el sector público. La eliminación de estas prácticas y el control ciudadano sobre el uso de los recursos del gobierno genera confianza entre la población, lo cual repercute positivamente en el desarrollo del país.

### 6. Reforma al Sistema Electoral y al Sistema de Partidos

Dado que una sociedad democrática es la estructura institucional más favorable para el crecimiento económico de cualquier país, se debe trabajar de manera activa por mejorar la institucionalidad y eficiencia en los procesos de elección popular y conformación de los líderes, representantes y partidos políticos salvadoreños, de manera que éstos se ajusten y logren materializar las exigencias reales de los ciudadanos, quienes, en definitiva, son los que poseen el poder soberano en un sistema democrático como el nuestro.

Sobre cada una de estas áreas, ANEP presenta propuestas de políticas públicas que han sido valoradas positivamente por su impacto económico y social.

Carlos Enrique Araujo Eserski  
Presidente de ANEP

San Salvador, 15 de marzo de 2011



## Primera Parte: Marco Teórico

# I. Institucionalidad y desarrollo

### CONTENIDO

- A. ¿Qué son las instituciones?
- B. Instituciones y Crecimiento Económico
- C. Cambio Institucional
- D. Instituciones: Países desarrollados vs. Países en desarrollo
- E. Reforma del Estado

**D**urante las últimas décadas, el estudio de las instituciones y su importancia en el crecimiento de las economías ha cobrado renovado interés en la teoría económica.

La literatura sobre estos temas ha incrementado vertiginosamente desde los años setentas. Autores como el Premio Nobel de Economía, Douglass North<sup>1</sup>, han trabajado en el desarrollo de una teoría “institucional” o “institucionalismo”, que permite explicar la relación que existe entre las instituciones y el desempeño económico de los países.

En este sentido, el cuerpo de teoría económica que surge del “institucionalismo”, atribuye un rol importante a las ideas, mitos, ideologías, dogmas y a la percepción que los individuos y los grupos tienen sobre el mundo real, todo lo cual afecta la toma de decisiones y la estructura de las reglas del sistema.

Adicionalmente, esta teoría incorpora el proceso político como un elemento importante en el desempeño económico, como la fuente de diversos comportamientos y como explicación para los mercados ineficientes<sup>2</sup>. De acuerdo a North, la finalidad última del análisis institucional es comprender los determinantes del desarrollo y las diferencias económicas entre países. Para ello, desarrolla la teoría del cambio institucional basada en la búsqueda de instituciones más eficientes.

La idea de fondo es que la existencia de una matriz institucional eficaz propicia un mayor nivel de confianza entre las organizaciones, lo cual repercute positivamente en las decisiones de inversión de los empresarios. La reducción de la incertidumbre y el establecimiento de reglas claras de largo plazo, estimulan la actividad privada, lo que se traduce en mayores niveles de inversión, generación de empleo, mayor innovación y, por consiguiente, crecimiento económico.

- 1 Economista e historiador estadounidense. Ganador del Premio Nobel de Economía en 1993 junto a Robert Fogel, por su contribución a la renovación de la investigación en historia económica, a partir de la aplicación de técnicas cuantitativas para explicar los cambios económicos e institucionales.
- 2 Harriss, J. (et al) 1995 “The New Institutional Economics and Third World Development”, London, Routledge.

En este sentido, North advierte que la estructura institucional más favorable, es una sociedad democrática moderna con sufragio universal, donde la función principal del Estado recae en promulgar e imponer las reglas fundamentales que rigen el intercambio humano.

Sobre estos temas, el sector privado salvadoreño ha presentado diferentes propuestas en los últimos años. En 2006, ANEP planteó el desarrollo de una Nueva Estrategia de Crecimiento Económico para El Salvador<sup>3</sup>, cuyo éxito estaba basado en la existencia de un conjunto de instituciones eficientes, que sólo pueden surgir a través de un proceso de permanente fortalecimiento de las mismas.

En seguimiento a dichas propuestas, en este capítulo se abordan los aspectos teóricos más relevantes de la corriente institucionalista con el objetivo de destacar la importancia de contar con instituciones eficientes para el propiciar el crecimiento económico y el desarrollo.

## A. ¿Qué son las instituciones?

En su libro “Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico”<sup>4</sup>, North define las instituciones como las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, como las limitaciones ideadas por el hombre para convivir e interactuar en comunidad. En este sentido, las instituciones afectan el intercambio humano, ya sea político, social o económico, mediante la aplicación de ciertos incentivos que están estrechamente relacionados con el desempeño de las economías.

Las instituciones se componen de restricciones formales e informales. Las instituciones formales son aquellas referidas al positivismo jurídico<sup>5</sup>, que incluyen reglas, leyes, derecho escrito, constituciones, entre otros. Las normas informales, por su parte, comprenden las costumbres, acuerdos, convenciones, códigos de conducta auto-impuestos, relacionados con la ética y la moral.

Las instituciones formales e informales desempeñan un rol de gran relevancia en el funcionamiento de las distintas sociedades. Su importancia radica, principalmente, en los siguientes aspectos:

<sup>3</sup> ENADE 2006 “Iniciativa El Salvador 2024: Hacia una Nueva Estrategia de Crecimiento Económico”. ANEP: El Salvador.

<sup>4</sup> A lo largo de este capítulo, todas las referencias a este libro se indicarán por citas entre comillas dentro del texto. En caso que la cita textual no corresponda a este autor, se indicará en nota al pie la referencia respectiva.

<sup>5</sup> Conjunto de normas impuestas por los seres humanos, a través del Estado, mediante un procedimiento formalmente válido, con la intención o voluntad de someter la conducta humana al orden disciplinario por el acatamiento de esas normas.

## 1. Las instituciones proporcionan estructura

Sin lugar a dudas, las instituciones brindan el marco básico por medio del cual la humanidad ha creado orden a lo largo de su historia. Tanto las normas formales e informales limitan a los individuos en su forma de interactuar y de realizar sus actividades diarias.

En un mundo de información completa y perfecta, ninguna institución sería necesaria. Sin embargo, en una sociedad con información incompleta como en la que vivimos, es necesario crear instituciones que proporcionen información adecuada para compensar la falta de soluciones cooperativas. Así, cualquier tipo de intercambio se hará posible, estableciendo un marco general que permita y facilite el cumplimiento obligatorio de los acuerdos.

Sobre este último punto, es evidente que el cumplimiento de los contratos no representa ningún problema cuando se beneficia los intereses de ambas partes. Sin embargo, si no existieran sanciones institucionales, la conducta del



propio interés de los individuos generaría tal incertidumbre, que obstaculizaría cualquier intercambio, llegando incluso a hacerlos imposibles. En ese sentido, el cumplimiento obligatorio se lleva a mejor término cuando se crea un conjunto de normas que terminan convirtiéndose en fuerzas coercitivas efectivas para la sociedad.

Aunque está comprobado que las normas no resuelven todos los problemas de la interacción humana, sí reducen extraordinariamente las probabilidades de conflicto al minimizar la cantidad de ambigüedades en los afectados. En este sentido, las sanciones se convierten en complementos necesarios a las reglas de un sistema de control social, que permite vivir de mejor manera dentro de una determinada comunidad<sup>6</sup>.

## 2. Las instituciones reducen la incertidumbre

La incertidumbre surge como consecuencia de la complejidad de problemas que deben resolverse y del amplio abanico de soluciones que el individuo posee para enfrentar dichos problemas. Se genera incertidumbre, porque el individuo tiene información parcial, incompleta y asimétrica respecto de cómo actuarán los otros individuos con los cuales se relaciona e interactúa. Esta información le resulta insuficiente.

En este sentido, la existencia de un conjunto de instituciones genera estabilidad y reduce la incertidumbre al momento del intercambio. Como se mencionó en el numeral anterior, la función principal de las instituciones es reducir la incertidumbre propia de la interacción humana a través del establecimiento de una estructura estable.

Sin embargo, en este punto, es necesario aclarar que, aunque las instituciones generan estabilidad, esto no asegura ni garantiza la eficiencia de las mismas. “Aún cuando la estabilidad puede ser condición necesaria de la interacción humana compleja, ciertamente no es condición suficiente de la eficiencia”.

## 3. Las instituciones determinan los costos de transacción en los mercados

Toda transacción o intercambio lleva implícito un riesgo asociado con la probabilidad de deserción de una de las partes. Este grado de incertidumbre es medido por lo que en teoría institucional se denomina “costos de transacción”. Los costos de transacción también se pueden definir como aquellos costos en que se incurre para proteger los derechos de propiedad<sup>7</sup> de los individuos.

Las instituciones, junto con la tecnología utilizada, determinan los costos de transacción en los mercados, “influyendo directamente en la utilidad y la viabilidad de cualquier proyecto que se emprenda en una actividad económica determinada”.

Por ello, los costos de transacción se reducen en la medida en que los ciudadanos de una sociedad perciban como justa la estructura de las reglas del juego de un sistema, y viceversa: si su percepción de que el sistema es injusto, los costos de contratación se elevan.

En diferentes sociedades a lo largo de la historia, los elevados costos de transacción han evitado que se lleven a cabo intercambios eficientes y, por tanto, han limitado las posibilidades de crecimiento económico de dichos países.

## 4. Las instituciones crean un sistema de incentivos

Las limitaciones institucionales o “reglas del juego” proporcionan un sistema de incentivos y oportunidades para los “jugadores” en cuestión. Estos “jugadores” son los mismos ciudadanos agrupados en organizaciones intermedias de la sociedad que representan sus intereses: asociaciones empresariales, sindicatos, partidos políticos, clubes, fundaciones, entre otros.

Los incentivos que brinda el conjunto de instituciones de un país, pueden promover el desarrollo de los mercados y aportar beneficios para todos. “En el caso del mundo occidental, la creación de leyes de patentes, leyes de comercio secreto, entre otras, permitió desarrollar una estructura de incentivos que elevó el índice de rendimiento de la innovación, y también trajo consigo el desarrollo de la industria de la invención”.

Según North, al contrastar el marco institucional en países como los Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Alemania y Japón con países del Tercer Mundo, queda claro que el marco institucional es la clave del éxito relativo de las primeras

6 Colson, 1974. Citado en North, D. 1990 “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico” Página 57.

7 Los derechos de propiedad son derechos que los individuos se apropian sobre su propio trabajo y sobre los bienes y servicios que poseen. La apropiación es una función de normas legales, de formas organizacionales, de cumplimiento obligatorio y de normas de conducta, es decir, el marco institucional. (North 1990, 51)

economías. A lo largo de gran parte de la historia, los incentivos institucionales para invertir en el conocimiento productivo han estado ausentes en la mayoría de las economías del Tercer Mundo, o bien los incentivos no establecen los tipos de actitudes y conocimientos deseables, o estén mal dirigidos”.

Adicionalmente, sostiene que “si las organizaciones –empresarios, sindicatos, grupos de agricultores, partidos políticos y comités del Congreso– dedican sus esfuerzos a alguna actividad improductiva, las limitaciones institucionales han proporcionado la estructura del incentivo para que se desarrollen en tal actividad”.

## B. Instituciones y crecimiento económico

### 1. ¿Cómo las instituciones afectan el desempeño de la economía?

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

En 1998, Dani Rodrik mostró en términos estadísticos que la diferencia en la calidad de las instituciones entre Bolivia y Corea, equivalía a una diferencia del ingreso per cápita de 6.4 veces. En otras palabras, si Bolivia hubiera tenido instituciones de la calidad de las de Corea, su PIB per cápita hubiera alcanzado los US\$18,000 en lugar de los US\$2,700 que logró en dicho año.

Por otro lado, Amartya Sen, ganador del Premio Nobel de Economía, 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 ello, la manera cómo éstas evolucionan, determinará el desempeño y las diferencias entre economías en el largo plazo.

Contar con mejores instituciones, mayor protección de los derechos de propiedad y cumplimiento de contratos, aumenta la inversión y fomenta el progreso tecnológico, influyendo así en el crecimiento económico y en 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.

El economista Joseph Stiglitz<sup>8</sup> 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 deben, existan 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”.

La ineficacia para hacer cumplir los contratos a bajo costo “es una de las fuentes más importantes del subdesarrollo en el Tercer Mundo, ya que en estos países los derechos de propiedad son inseguros, las leyes se hacen cumplir a medias, existen barreras de entrada y restricciones monopolistas. Esta falta de incentivos condiciona a las empresas a invertir en proyectos de corto plazo, alto rendimiento y poco capital fijo, lo que genera ineficiencia productiva”.

En estas circunstancias, ante la pregunta de por qué algunas economías no logran crecer de manera sostenida, la respuesta recae en la estrecha relación que existe entre el crecimiento y la eficacia de la organización económica de un país.

En otras palabras, no existe crecimiento económico cuando en la sociedad no se establecen incentivos adecuados (reglas claras, respeto a derechos de propiedad, cumplimiento de contratos) para que los individuos se dediquen a actividades productivas.

Una organización eficaz implica el establecimiento de un marco institucional y de una estructura de derechos de propiedad capaz de canalizar los esfuerzos económicos individuales hacia actividades que generan crecimiento económico.

<sup>8</sup> Ganador del Premio Nobel de Economía en 2001 junto con George Akerlof y Michael Spence, por su contribución a la teoría de la información asimétrica en los mercados.



Una de sus fallas más importantes es la falta de coordinación entre las instituciones de una sociedad. Mientras algunas aumentan la eficiencia, otras la reducen. Estos problemas pueden mantener a un país en un equilibrio de bajo nivel, con las correspondientes consecuencias económicas que se derivan de ello en el corto y en el largo plazo.

Los agentes económicos influyen en las deficiencias de coordinación debido a las asimetrías de información existentes, o por causa del no cumplimiento de contratos que afectan los costos de transacción. Esto se expresa con la presencia de un problema común: la búsqueda de beneficios particulares (“rent seeking”) en los sectores público y privado, relacionado con el incentivo que tienen algunos burócratas para utilizar los poderes del Estado y distraer recursos en beneficio propio. Este comportamiento vuelve inseguros los derechos de propiedad, limita las actividades de innovación y crea equilibrios ineficientes; afectando el crecimiento económico de los países.

En sí mismas, las acciones del gobierno son parte importante del conjunto de instituciones que existen en la sociedad, de manera que los aciertos y fallos gubernamentales pueden favorecer u obstaculizar el proceso de desarrollo y crecimiento económico.

En este sentido, se debe dotar al Estado de la capacidad necesaria para que realice óptimamente sus funciones, lo cual implica crear los marcos regulatorios requeridos para superar las fallas del mercado, supervisar su cumplimiento, así como establecer y administrar imparcial y eficientemente los diferentes programas sociales. Esto nos lleva a ahondar un poco más sobre el papel del Estado en el desarrollo económico de los países.

## 2. El rol institucional del Estado en el desarrollo económico

En la historia del desarrollo de los Estados Unidos, el gobierno jugó un papel clave al desempeñar funciones de planificador, promotor, inversionista y regulador. La Constitución de la República asumió gran importancia al fijar normas para la adopción de decisiones futuras, y definir explícitamente la protección de la propiedad privada y el cumplimiento de los contratos.

Asimismo, creó un sistema que generó estabilidad, orden y derecho, que redujo la incertidumbre y brindó la seguridad necesaria para invertir, aumentando las expectativas con relación a los beneficios. Esto permitió que la economía de mercado funcionara de modo adecuado<sup>9</sup>.

Por su parte, Eggertsson<sup>10</sup> plantea que la función principal del Estado debe ser promulgar e imponer las reglas fundamentales que rigen el intercambio. El papel del gobierno en la organización económica es de vital importancia, ya que a éste le corresponde la protección y aplicación de los derechos de propiedad que generan certidumbre a los empresarios. No obstante, North advierte: “Las necesidades o expectativas fiscales del gobierno pueden llevar a derechos de propiedad que impiden el crecimiento económico. No existe una garantía de que se desarrollen marcos institucionales que favorezcan la productividad”<sup>11</sup>.

El papel que desempeñe el Estado puede ser fuente de crecimiento o declinación económica. Esto último sucede cuando las reglas del juego que generan beneficio social no corresponden al objetivo del gobernante que pretende obtener el máximo de renta en “su” beneficio.

Por una parte, en el caso que todo funcionara perfectamente en los mercados y no existiera ningún tipo de fallas, el Estado y sus políticas ideales estarían encaminados a maximizar el bienestar social. Sin embargo, ante la presencia de mercados imperfectos, surge lo que se conoce como “elección pública” -Public Choice-, que hace referencia a que las decisiones del Estado son tomadas por los políticos que están en el poder, bajo el supuesto de que éstos tienen como referencia el bien común; no obstante, en la realidad, esto no siempre ocurre así y en muchos casos la función del Estado es “depredadora”<sup>12</sup>.

Sin lugar a dudas, algunas formas de organización social fomentan la innovación, la toma de riesgos, las decisiones de ahorro para el futuro, la búsqueda de mejores formas de hacer las cosas, el aprendizaje y la educación permanente, la solución a problemas de acción colectiva y la provisión de buenos servicios públicos. En cambio, otras formas de organización no lo hacen.

9 North, D. 1969. “Una nueva historia económica. Crecimiento y bienestar en el pasado de los Estados Unidos” Madrid.

10 Eggertsson, T. 1995 “El comportamiento económico y las Instituciones”, Madrid, España.

11 North, D. y R. Thomas, 1973 “El nacimiento de mundo occidental. Una nueva historia económica (900-1700)” México.

12 Polanco, R. 2010 “Aplicación de la teoría institucional de North al estudio del desarrollo económico en América Latina: comparación México y Brasil a partir de la segunda mitad del siglo XX” Universidad Nacional Autónoma de México. Página 39

Las sociedades son económicamente exitosas cuando tiene buenas instituciones y gobiernos que generan prosperidad. Esto se puede pensar como un grupo interrelacionado de normas y entidades estatales que garantizan el respeto de los derechos de propiedad, para que todos los individuos tengan incentivo para invertir, innovar y participar en la actividad económica productiva. También deben asegurar cierto grado de igualdad de oportunidades, principalmente igualdad ante la ley, de manera que se puedan aprovechar todas las formas de inversión existentes.

## C. Cambio institucional

Los ciudadanos, a nivel individual, no tienen el poder necesario para influir directamente en la matriz institucional, ni en las acciones implementadas por los gobiernos. Sin embargo, mediante la conformación de grupos representativos de la sociedad, es posible ejercer presión para intervenir en la dinámica institucional. Por ello, los ciudadanos crean organizaciones intermedias de la sociedad que representan sus intereses y les permite alcanzar determinados objetivos. Así, se conforman entes políticos, económicos, sociales, educacionales, entre otros.

La interacción entre las instituciones -reglas del juego- y dichas organizaciones intermedias -jugadores- determina la dirección del cambio institucional, el cual, según North, es la clave para entender el cambio histórico a partir de la evolución de las sociedades.

Al responder a los incentivos que el marco institucional provee, las organizaciones intermedias de la sociedad generan, al inicio, pequeños cambios en las instituciones, los cuales se acumulan de manera incremental. Dichas reestructuraciones pueden efectuarse dentro de las reglas vigentes o mediante la creación o modificación de las mismas. En todo caso, el cambio institucional es requisito indispensable para que los países puedan maximizar las oportunidades que se le presentan y vencer los obstáculos que los separan del desarrollo.

Los cambios en las instituciones formales serán posibles sólo cuando las organizaciones intermedias pueden asumir los costos de realizarlos y lograr ganancias que no son posibles en el marco institucional original, de forma tal que se mejora el interés de quienes tienen suficiente capacidad de negociación. Según North, las organizaciones intermedias con fuerza de negociación suficiente usarán la política para alcanzar sus objetivos de cambio institucional.

Adicionalmente, existen otras fuentes de cambio institucional discontinuo: guerras, revoluciones, conquistas y desastres naturales, las cuales pueden generar cambios radicales en las reglas formales de la sociedad.

Para Veblen<sup>13</sup>, las instituciones que más promueven el proceso del cambio social son aquellas relacionadas con el desarrollo de la tecnología: son la causa más poderosa de cambios institucionales, al modificar la manera de realizar operaciones diarias, volviendo anticuados y obsoletos ciertos hábitos y modos de pensar, y estimulando la creación de otros nuevos.

En el largo plazo, la fuente más importante del cambio institucional es el aprendizaje de los individuos que participan de las organizaciones intermedias. En condiciones de competencia, el ritmo de aprendizaje es mayor porque las organizaciones intermedias se ven obligadas a “aprender” para poder sobrevivir.

El nuevo aprendizaje produce alteraciones en los precios relativos al cambiar los costos y beneficios percibidos de nuevas operaciones y contratos. El cambio en dichos precios modifica los incentivos de los individuos en la interacción humana, lo cual induce a que una o ambas partes generen un cambio -sea político o económico- por considerar que podrían mejorar su situación con una “institucionalidad” diferente.

Sobre este tema, North sostiene que “normas institucionales diferentes producirán incentivos diferentes para el conocimiento; es decir, las instituciones no solamente determinarán los tipos de actividad económica que serán provechosos y variables, sino que también influirán en la eficiencia de la estructura interna de empresas y otras organizaciones, mediante, por ejemplo, regular la entrada, las estructuras de gobierno y la flexibilidad de las organizaciones. En particular, serán importantes normas que alienten el desarrollo y la utilización del conocimiento y, por consiguiente, el talento empresarial creativo”.

Según la teoría institucional, no existen razones de peso para pensar que las sociedades gravitarán espontáneamente hacia las instituciones buenas. Siempre se requieren cambios que proporcionen

13 Sociólogo y economista estadounidense, fundador, junto con John R. Commons, de la corriente institucionalista en las ciencias sociales.



estabilidad, como modernizar la legislación laboral, reformar al poder judicial y reducir los costos de las transacciones, todo 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. En este punto, es indudable destacar que una estructura eficaz de normas con incentivos adecuados disolverá esfuerzos frustrados y promoverá acciones exitosas.

Como consecuencia de todo lo anterior, se impone la idea de que “la historia importa” y que la cultura es clave para entender la “dependencia del sendero” de los países (path dependence). En otras palabras, la noción de que el pasado influye poderosamente en el presente y el futuro está fuertemente arraigada: es muy difícil que las economías, una vez encaminadas por la senda del crecimiento, el estancamiento o el declive, logren revertir sus tendencias de largo plazo.

Una vez que se establece un determinado patrón de desarrollo, el proceso de aprendizaje de las organizaciones intermedias, así como las externalidades y la interpretación subjetiva de los problemas que la sociedad enfrenta, refuerzan el curso inicial. La historia muestra que no es suficiente que los gobernantes tomen conciencia de los problemas económicos y propongan soluciones “racionales”. La naturaleza de los mercados políticos y las creencias de los actores hacen difícil cambiar el curso decadente de una economía<sup>14</sup>.

Si bien la historia es cambiante y no se pueden establecer paradigmas inamovibles, es interesante observar que las naciones derivadas del colonialismo inglés y español en el siglo XVIII y comienzos del XIX, difirieron radicalmente desde el comienzo. “La imposición de pautas institucionales divergentes influyó que las políticas latinoamericanas perpetuaran las tradiciones centralizadas y burocráticas

provenientes de la herencia española/portuguesa. En cambio, en el caso de los Estados Unidos, el crecimiento económico se apoyó en una estructura institucional de derechos de propiedad que alentó la contratación a largo plazo, que fue esencial para la creación y desarrollo de mercados de capitales”.

## D. Instituciones: países en desarrollo versus países desarrollados

¿Qué explica que existan sociedades que producen bienestar mientras otras experimentan un estancamiento económico en el largo plazo?

North se remite a la historia de los Estados Unidos en el siglo XIX, para explicar que su crecimiento económico fue resultado de un marco institucional que reforzó incentivos de manera persistente para que las organizaciones participaran en actividades productivas.

En contraste, señala que las oportunidades que tienen los empresarios en los países del Tercer Mundo favorecen actividades que promueven la actividad redistributiva, no productiva. Agrega que son pocas las inversiones en educación que aumenten la productividad, por lo que los organismos se vuelven más ineficientes y la estructura básica institucional menos apropiada para la actividad productiva.

En los países desarrollados, los sistemas judiciales incluyen legislaciones bien específicas y agentes eficaces que, en conjunto, generan confianza de que los resultados finales serán influenciados por méritos y no por dádivas particulares.

Por el contrario, el cumplimiento obligatorio en las economías en desarrollo es incierto, no sólo por la ambigüedad de la doctrina legal, sino también por la incertidumbre respecto a la conducta de los agentes. Los costos de transacción en un país en desarrollo son mucho mayores que los de una economía industrial adelantada. “En los países en desarrollo la estructura institucional carece de estructura formal y de un cumplimiento obligatorio que refuerce los mercados eficientes. Marcos institucionales de este tipo tienden a perpetuar el subdesarrollo porque no alientan la actividad productiva”.

Para el caso, los incentivos institucionales para invertir en el conocimiento productivo han estado ausentes, o mal dirigidos, a lo largo de la historia de estos países: “Si los países del Tercer Mundo en verdad invierten en la educación, con frecuencia desvían la inversión hacia la educación superior, no hacia la educación primaria (que tiene un índice más elevado de rendimiento social que la educación superior en estos países)”.

<sup>14</sup> Polanco, R. 2010 “Aplicación de la teoría institucional de North al estudio del desarrollo económico en América Latina: comparación México y Brasil a partir de la segunda mitad del siglo XX” Universidad Nacional Autónoma de México. Página 33.

Al comparar a Inglaterra y España en el Nuevo Mundo, se observa cómo en la primera nación surge un marco institucional por evolución, permitiendo el intercambio impersonal complejo necesario para la estabilidad política y para captar las ganancias económicas potenciales de la tecnología moderna. En España, por otro lado, las relaciones personales, y no las institucionales, siguieron siendo la clave de gran parte del intercambio político y económico.

Se puede concluir que en países exitosos, como Inglaterra y Holanda, los derechos de propiedad crearon incentivos suficientes para un crecimiento sostenido basado en el fomento la innovación, generando la industrialización: “La Revolución Industrial no fue la fuente del moderno crecimiento económico. La elevación de las tasas de beneficios privados estimuló el desarrollo de nuevas técnicas, las cuales fueron aplicadas a los procesos productivos. La competencia internacional se convirtió en un incentivo adicional para el desarrollo de nuevas estructuras institucionales y, se logró así, el crecimiento económico y la difusión de la Revolución Industrial”<sup>15</sup>.

En contraste, “los fracasos –de la península Ibérica en la historia del mundo occidental y en nuestros días de gran parte de América Latina, Asia y África– se deben a la existencia de una organización económica ineficaz”<sup>16</sup>.

En este punto, es importante aclarar que, aunque las mismas reglas sean implementadas en dos economías distintas, las estructuras de incentivos reales y las consecuencias supuestas de dichas políticas diferirán, debido a que los mecanismos de cumplimiento obligatorio, la forma en que se ejerce la obligatoriedad, las normas de conducta y los modelos subjetivos de los actores no son iguales en ambos países. Así pues, “un conjunto común de cambios fundamentales de precios relativos o la imposición común de un conjunto de reglas desembocarán en resultados muy divergentes en sociedades con dispositivos institucionales diferentes”.

## E. Reforma del Estado

En la actualidad, el aparato estatal salvadoreño sigue constituyendo una carga pesada para el sistema productivo nacional, principalmente, 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 y modernas formas de hacer las cosas.

La administración pública, en general, mantiene rutinas y prácticas propias de la época en que se atribuía al Estado una participación determinante en la movilización de los recursos del país.

En ese sentido, una reforma del Estado para hacerlo más eficiente, puede significar la modificación de las normas y reglas que determinan el sistema social del país, generando cambios en los esquemas de valores o modelos mentales que determinan las decisiones de los diferentes actores.

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

Sobre estos aspectos, es importante tener en cuenta la idea de Hoff y Stiglitz<sup>17</sup>, quienes enfatizan que un Estado gobernado por leyes que reflejan las normas sociales, tiende a ser difícil de corromper. Mientras que un Estado donde la ley es impuesta y aplicada desde arriba, sin consenso social, tiende a ser costosa, inefectiva y fácil de corromper.

Dado que impulsar un proceso de cambio institucional es fundamental para garantizar la viabilidad presente y futura del país, la Asociación Nacional de la Empresa Privada ANEP, como organización intermedia de la sociedad que representa a miles de empresarios salvadoreños, propone a la nación una **agenda de reforma institucional** que contribuya a propiciar el desarrollo del país, la cual será entregada a los Presidentes de los tres Órganos del Estado.

Dicha agenda, se enfoca principalmente en seis áreas de cambio institucional que tienen una fuerte incidencia negativa en el día a día de la ciudadanía. Por tal razón, es importante incluir propuestas concretas que mejoren el ambiente institucional, generen confianza al interior de la sociedad salvadoreña, y provoquen el círculo virtuoso de más inversiones, generación de empleos decentes, mayor crecimiento económico y mejor desarrollo.

15 North, D. y R. Thomas, 1973 “El nacimiento de mundo occidental. Una nueva historia económica (900-1700)”. Página 247

16 Ídem.

17 Hoff, K y J. Stiglitz “La teoría económica moderna y el desarrollo”



Las áreas de cambio institucional que contiene el documento de ENADE 2011 son las siguientes:

## 1. Seguridad Ciudadana

Contar con una institucionalidad fuerte en materia de Seguridad Ciudadana, que incluya la aplicación eficiente de una pronta y cumplida justicia contra los delincuentes, genera una serie de incentivos asociados a la certidumbre y confianza en el país, que inducen a los empresarios a realizar inversiones productivas de largo plazo, y mejora la calidad de vida de los ciudadanos.

## 2. Servicios Públicos de Calidad

A los gobiernos les corresponde la prestación y provisión oportuna de una diversidad de servicios que contribuyan a garantizar que los ciudadanos tengan una mejor calidad de vida. En El Salvador, la mayoría de los servicios públicos carecen de calidad, tiene cobertura insuficiente y en algunos lugares, su prestación es inexistente. Desde el punto de vista de una sociedad libre, la provisión de servicios públicos debe buscar la excelencia. Lo público debe ser lo mejor, porque es utilizado principalmente por las familias de menores ingresos, que no tienen otra forma de proveerse de los servicios mencionados. Con ese espíritu se presentan propuestas para mejorar la situación actual.

## 3. Sistema Nacional de Concesiones

Las concesiones, que constituyen una modalidad de Alianzas Público Privadas, consisten en que el gobierno establece las “reglas del juego” por medio de las cuales el sector privado diseña, construye, remodela, opera, gestiona o presta mantenimiento temporal a infraestructura propiedad del Estado. Al final del tiempo estipulado, la obra pública dada en concesión, le es devuelta al Estado.

En este capítulo se propone la institucionalidad que se requiere para implantar el Sistema, incluyendo marco legal y creación de entidades, y se detalla una serie de proyectos sujetos a ser concesionados como parte de un plan de inversiones en infraestructura estratégica para el país.

## 4. Integración Centroamericana

La integración centroamericana tuvo una reforma institucional con la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa en 1991, que dio vida al Sistema de Integración Centroamericano, SICA, y con el Protocolo de Guatemala en 1993, que amplió y actualizó los alcances del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito en 1960. En este marco se crearon varias entidades regionales. Se propone retomar la institucionalización del proceso de integración, impulsar la facilitación del comercio, la unión aduanera centroamericana y la simplificación de aduanas.

## 5. Transparencia y Rendición de Cuentas

Las probabilidades de que la búsqueda de beneficios particulares por parte de algunos burócratas termine en prácticas de corrupción al interior de las instancias gubernamentales, se reducen considerablemente con la creación de una nueva institucionalidad que tenga como base la Transparencia y la Rendición de Cuentas en el sector público. La eliminación de estas prácticas y el control ciudadano sobre el uso de los recursos del gobierno genera confianza entre la población, lo cual repercute positivamente en el crecimiento económico del país.

## 6. Reforma al Sistema Electoral y al Sistema de Partidos.

Dado que una sociedad democrática es la estructura institucional más favorable para el crecimiento económico de cualquier país, se debe trabajar de manera activa por mejorar la eficiencia en los procesos de elección y conformación de los líderes, representantes y partidos políticos salvadoreños, de manera que éstos se ajusten y logren materializar las exigencias reales de los ciudadanos, quienes, en definitiva, son los que poseen el poder soberano en sistema democrático como el nuestro.

Los capítulos presentados a continuación desarrollan propuestas de políticas públicas que han sido valoradas positivamente por su impacto económico y social.

## Segunda Parte: Áreas de Cambio Institucional

# II. Estrategia Integral de Seguridad ciudadana

### CONTENIDO

- A. Educación: Estrategia de prevención a largo plazo
- B. Aporte estratégico del sector empresarial
- C. Fortaleciendo la capacidad de las entidades públicas
- D. Estrategia de Rehabilitación: Evitando la reincidencia
- E. Estrategia de Prevención: Reduciendo los riesgos
- F. Estrategia de Represión: Disminuyendo la criminalidad
- G. Marco Legal

**E**n los últimos años, El Salvador se ha caracterizado por presentar un notable deterioro en materia de seguridad ciudadana, el cual ha venido creciendo hasta el punto de minar la tranquilidad de las familias y atentar contra la vida, la integridad y el patrimonio de los salvadoreños.

Esta situación ha generado un bajo nivel de capital social que ha afectado los niveles de cohesión y solidaridad de la población. Cotidianamente, los salvadoreños viven en un ambiente negativo donde impera la desconfianza y el temor. Esto hace que los empresarios, tanto de pequeños, medianos y grandes negocios, duden sobre la conveniencia de aumentar sus inversiones para la expansión de sus empresas.

Entre muchos factores, esta situación ha tenido su origen en la débil respuesta que ha presentado el Estado y el sistema de justicia salvadoreño ante los fenómenos observados en la última década: fortalecimiento del crimen organizado, desplazamiento de los territorios y rutas tradicionales del narcotráfico, y crecimiento de los grupos juveniles delincuenciales denominados “pandillas” o “maras”.

La actual institucionalidad con que cuenta el país es incapaz de cumplir con el objetivo de capturar, procesar, juzgar y condenar a los delincuentes, garantizando al mismo tiempo que éstos cumplan con las penas impuestas.

Lo anterior ha sido resultado, entre otros factores, de falta de liderazgo, ideologización y politización del problema, ausencia de coordinación entre las entidades responsables, escasez de recursos técnicos, humanos y presupuestarios y, sobre todo, de la inexistencia de una Estrategia Integral de Seguridad Ciudadana, que de manera coordinada y eficiente responda a los nuevos desafíos que enfrenta el país.

En otras palabras, el país requiere una nueva institucionalidad flexible y adaptable que fortalezca la capacidad de detener el auge delincencial, e inicie un proceso sostenible de reversión del mismo.



Por ello, en este capítulo se propone el diseño y la implementación de una **ESTRATEGIA INTEGRAL DE SEGURIDAD CIUDADANA** que, de manera conjunta, englobe estrategias a fin de:

- Fortalecer la capacidad de los entes estatales responsables de combatir la delincuencia.
- Combatir los hechos delincuenciales de forma efectiva.
- Promover la rehabilitación y reinserción de los delincuentes
- Disminuir la vulnerabilidad de la población en riesgo mediante acciones preventivas
- Contar con una instancia que dé seguimiento a las estrategias propuestas

Sin embargo, es importante hacer notar que, para garantizar la efectividad de una **ESTRATEGIA** de este tipo, es imprescindible que ésta se fundamente en la unidad y participación activa de todos los actores sociales, entendiéndose entidades públicas, partidos políticos, sociedad civil organizada, sector empresarial y ciudadanía, donde cada uno cumpla con su responsabilidad individual y actúe bajo unos objetivos y prioridades comunes, y teniendo siempre presente que, por las dimensiones del problema que se enfrenta, se requiere de una fuerte dosis de integralidad, fuerza, coordinación y unidad entre las partes.

## A. Educación: Estrategia de prevención a largo plazo

Es reconocido internacionalmente que la educación es una herramienta clave que permite incrementar la productividad y la competitividad del país, eleva el nivel y calidad de vida de la población, y contribuye a generar igualdad de oportunidades para progresar. Mejorar la educación requiere una visión de largo plazo.

Por distintas razones estructurales, los infantes, niños y jóvenes de El Salvador no han contado con igualdad de oportunidades, porque han recibido diferente cantidad y calidad de educación. No es lo mismo un infante que asiste a un maternal para iniciar su estimulación temprana a los dos años de edad, que un niño que tiene su primer contacto con la educación a los seis años. El desarrollo cerebral del primero será significativamente superior al segundo, y en consecuencia tendrá mejores oportunidades para progresar.

¿Por qué se propone invertir en educación como una estrategia para prevenir a largo plazo la delincuencia? Es más, ¿por qué en este documento la primera propuesta del sector empresarial es la educación? Es innegable que todos los días niños y jóvenes se incorporan a las pandillas. Cada día se pierde el futuro, porque el esquema educativo nacional es incapaz de atraer y mantener

incentivados a estos niños y jóvenes. Por el contrario, empujados por la realidad y sin más trámite, pasan a engrosar este creciente ejército de delincuentes que se ha convertido en un problema que pone en riesgo no sólo la seguridad ciudadana sino también la seguridad nacional.

Por ello, se propone la transformación del sistema educativo nacional, no sólo para estar a la altura de las exigencias del desarrollo, sino como estrategia fundamental “infalible” para “atajar” a la posible tercera y cuarta generación de pandilleros, y evitar que se formen en la práctica delictiva desde edades tempranas.

En la última década, el sector empresarial ha presentado diversas propuestas sobre el tema de educación, enfocadas principalmente a la formación de ciudadanos integrales para la sociedad salvadoreña. En las actuales circunstancias de violencia e inseguridad que vive el país, estas tareas se vuelven impostergables.

## 1. Ampliar la Jornada Educativa

Uno de los principales factores que contribuye significativamente al incremento de los niveles de delincuencia y a la conformación de pandillas en el país, está relacionado con la desintegración familiar como consecuencia de la migración hacia el extranjero, porque ambos padres -por sus actividades laborales- están ausentes, o porque el hogar es mono parental.

En consecuencia, una gran cantidad de niños y jóvenes se encuentran prácticamente solos en su tiempo libre, teniendo a la televisión como referencia educativa y la calle como centro de entretenimiento para “pasar” el tiempo.

Todo ello trae consigo una serie de riesgos para la niñez y juventud salvadoreña: no sólo por estar desperdiciando su tiempo y sus potencialidades al no realizar actividades provechosas, sino por convertirse en presa fácil para ser reclutados por las pandillas.

Por lo anterior, se propone establecer una jornada única en el sistema educativo nacional, desde las 7:00 a.m. hasta las 4:00 p.m., de manera que los niños y jóvenes dediquen todo el día a sus actividades académicas normales, ampliándolas a la práctica de deportes, con el aprendizaje de artes, oficios, tecnologías de la información y comunicación y otras actividades extracurriculares. De esta forma, estarán menos expuestos a situaciones de riesgo, y encauzarán sus energías a actividades deportivas y formativas que contribuirán positivamente a su crecimiento personal.

## 2. Arte en las escuelas

El desarrollo de actividades artísticas promueve la capacidad creativa en niños y jóvenes, y ayuda en el proceso de desarrollo de la autoestima, motivación y disciplina. El arte es sinónimo de habilidad, talento y experiencia, y potencia el desarrollo de las conexiones neuronales.

Está comprobado que participar en actividades artísticas contribuye a que los niños respeten otras maneras de pensar, y les brinda herramientas para resolver sus propios problemas y comunicar sus pensamientos e ideas de manera positiva a través de diferentes expresiones.

Con el objeto que los niños y jóvenes salvadoreños puedan gozar de todas estas externalidades positivas que contribuyen a su educación, se propone implementar en las escuelas públicas, centros escolares e institutos nacionales, una educación integral que incluya clases de artes en sus diferentes facetas: pintura y dibujo, teatro y danza, música y canto, poesía, cuento y narrativa, escultura, entre otros.

Ello requerirá la capacitación y formación de profesores en las diferentes expresiones del arte, y del equipamiento adecuado y la habilitación del espacio físico necesario en cada centro educativo.

## 3. Aprendiendo a Trabajar

Como complemento al contenido curricular del sistema educativo nacional, se propone la enseñanza formal de una serie de oficios relacionados con la mecánica y electricidad, sastrería, costurería y zapatería, cocina, panadería y pastelería, cosmetología y jardinería, entre otros.

El objetivo perseguido es formar jóvenes integrales con herramientas cognitivas y destrezas manuales mínimas que les permita desempeñarse en actividades prácticas que les puedan generarles ingresos, a fin de ganarse el sustento económico diario para servir a la sociedad. Esto es particularmente cierto para aquellos jóvenes que por diferentes razones se vean imposibilitados para acceder a estudios técnicos y superiores.

Al implementar este tipo de talleres en los centros educativos, se inculcan valores como perseverancia, esfuerzo, disciplina, constancia, templanza, trabajo en equipo, amor por el trabajo, búsqueda de la eficiencia, y justicia en las relaciones interpersonales.

De igual forma, en este ambiente de aprender haciendo, es posible y factible fomentar el emprendedurismo y el auto empleo en los jóvenes, todo lo cual les ofrece mejores oportunidades para su futuro. (Ver Recuadro 1).

## 4. Programa Universal de Deportes

El deporte ayuda a mantener la buena salud física y a prevenir enfermedades, generando una serie de beneficios adicionales a niños y jóvenes.

En primer lugar, fomenta la disciplina y el esfuerzo propio como elementos importantes para la consecución de objetivos, lo cual refuerza positivamente valores como la responsabilidad y la honestidad en etapas adultas. Asimismo, contribuye a la integración social de los niños, ayudándoles a ingresar a la



sociedad y enseñándoles a seguir un conjunto de reglas y normas determinadas para la convivencia, aprendiendo que existe una sanción por el incumplimiento de las mismas, así como una retribución por defender y reclamar sus derechos de forma adecuada.

Además, la práctica deportiva frena los impulsos excesivos en los niños y jóvenes, y les ayuda a desarrollar habilidades para trabajar en equipo, ser más colaboradores y menos individualistas. Adicionalmente, potencia la creación y regularización de hábitos, les enseña a tener responsabilidades, y les permite canalizar sus energías hacia el desarrollo de actividades positivas.

## 5. Universalizar la enseñanza del idioma inglés

Se propone formar una generación de jóvenes bilingües capaces de hablar, escuchar, leer, escribir y pensar en inglés. Para ello se deben asignar los recursos financieros, humanos, materiales y de infraestructura necesarios, así como realizar las adecuaciones de los programas de estudios y las reformas curriculares correspondientes.

Está comprobado que conocer una segunda lengua beneficia el área del cerebro que procesa información, mejorando todas las funciones cognitivas, la atención, percepción, memoria, inteligencia y lenguaje. Los niños bilingües se destacan por tener una mejor capacidad de selección de respuestas, y una mayor habilidad para llevar a cabo tareas simultáneas, gracias a que consiguen evitar interferencias y controlar el comportamiento<sup>1</sup>.

Para los jóvenes, se abre un amplio abanico de oportunidades que abarca desde la obtención de empleos mejor remunerados en el corto plazo, pasando por especializarse en la enseñanza del inglés, hasta continuar formándose en carreras técnicas o universitarias especializadas en universidades y centros de investigación en el extranjero.

Una nueva generación de jóvenes de tercer ciclo y bachillerato se convertirá en la masa crítica necesaria para transformar radicalmente la dotación de capital humano del país, con la posibilidad de convertirse en un destino atractivo para la inversión de alto valor agregado. De esta manera se vuelve real la posibilidad de prestar una amplia variedad de servicios internacionales desde El Salvador.

Al respecto, es importante señalar que en Estados Unidos existen actualmente más de 70 millones de puestos de trabajo en el área de servicios sujetos de ser subcontratados en otros países. Ejemplos de éstos son el procesamiento y manejo de datos, sondeo e investigación de mercado, atención al cliente, contabilidad, elaboración de planillas e historial de recursos humanos, historiales clínicos, traducción de documentos y transcripción de textos.

Captar un porcentaje de dichos empleos requerirá preparación en competencias específicas, pero ya se habrá cumplido con el requisito básico del idioma, el cual podrá ser reforzado con capacitaciones en inglés técnico.

Por otro lado, varios de los sectores que están llamados a liderar el crecimiento económico de los próximos años, tales como agroindustria e industria, turismo y logística, son también grandes demandantes de trabajadores que, además de tener conocimientos especializados en las áreas respectivas, requieren de un manejo adecuado del idioma inglés.

Para llevar a cabo un programa de esta envergadura y garantizar su éxito, es imprescindible contar con un amplio personal docente debidamente capacitado y certificado, tanto en el conocimiento lingüístico del idioma como en modernas metodologías adecuadas para su enseñanza<sup>2</sup>.

Para suplir esta deficiencia, se propone implementar un audaz proyecto de formación de dos mil docentes a tiempo completo en un período entre 18 y 24 meses. Mientras tanto suspenderían las clases normales de inglés.

Además, el país puede solicitar la colaboración de gobiernos amigos, como Estados Unidos, para capacitar adecuadamente a educadores y formadores.

Se propone inicialmente impartir a los alumnos de las entidades públicas entre noveno grado de educación básica y segundo año de bachillerato, 5 horas-clase semanales de idioma inglés, a lo largo de tres años, hasta completar las 600 horas-clase. Asimismo, deberá establecerse como requisito para graduarse, superar una prueba con reconocimiento internacional como el Test of English as a Foreign Language TOEFL.

1 Rodríguez-Fornells, Antoni. Profesor de la Universidad de Barcelona e investigador de la Institució Catalana de Recerca i Estudis Avançats (Icrea).

2 En este sentido, el año cero del proyecto debería dedicarse exclusivamente a esta labor.

De acuerdo a información del Ministerio de Educación MINED, actualmente la población escolar en esos niveles ronda los 155 mil estudiantes, por lo que se calcula que el programa demandaría una inversión de US\$ 31 millones anuales, suponiendo una tarifa de un dólar por hora-clase de cada alumno.

Es sumamente rentable invertir en la universalización del idioma inglés entre la población en educación media, que los 600 dólares invertidos en cada alumno los recuperaría totalmente el Estado con los impuestos directos e indirectos que éstos pagarían como máximo durante sus primeros 20 meses laborales.

Ante la deserción en educación secundaria, este programa se constituiría un estímulo para permanecer en la educación formal, en particular para aquellos que toman la decisión de emigrar, ya que adquirirán competencias para incorporarse en mejores condiciones al mercado laboral en países como Estados Unidos.

Además, resulta eficaz como estrategia preventiva contra la violencia: los jóvenes se sentirán atraídos por un sistema educativo que ofrece la posibilidad real no sólo de dominar una segunda lengua, sino de comunicarse y resolver problemas en inglés, liberándolos del riesgo de ser reclutados por las pandillas.

Indudablemente, la meta propuesta es estratégica para el país. Lograrla requiere voluntad política, visión de futuro y un decisivo liderazgo público y privado.

## 6. Educando en ciencia

La formación científica en niños y jóvenes les permite alimentar su curiosidad natural y les proporciona una mejor comprensión del mundo que les rodea. Asimismo, les ayuda a desarrollar aptitudes para la vida y les presenta opciones de futuro profesional de gran valor.

Según la publicación “Science for All Americans”, una buena formación en ciencia permite a los niños desarrollar la comprensión y los hábitos mentales necesarios para convertirse en seres humanos compasivos, capaces de pensar por sí mismos y afrontar la vida con garantías. Además, los prepara para colaborar de forma responsable con el resto de ciudadanos a fin de construir y proteger una sociedad libre, abierta, justa y sostenible.

El desarrollo de estas aptitudes en niños y jóvenes también es beneficioso para la sociedad en su conjunto, principalmente, porque las lecciones derivadas del estudio de las ciencias promueve la generación de ciudadanos críticos, investigadores, protectores del medio ambiente y de los seres vivos, capaces de realizar contribuciones notables a la sociedad relacionadas con el descubrimiento de nuevas tecnologías, avances médicos y otras ideas innovadoras que repercuten positivamente en los ámbitos económico y social.

Está demostrado que la ciencia promueve el respeto por la naturaleza y la vida humana al poner de manifiesto la interrelación que existe entre los seres vivos y su entorno físico. Esto permite que los niños y jóvenes tomen decisiones informadas y reflexionen sobre las consecuencias de sus propios actos, tanto para el planeta en su conjunto como para sus habitantes de manera individual.

Se propone la instalación de laboratorios de física, química y biología en cada instituto nacional y centro educativo público, para que los niños y jóvenes realicen actividades prácticas relacionadas con el estudio de las ciencias, y puedan perfilarse como la nueva generación de científicos salvadoreños, y, quizás más importante, como ciudadanos comprometidos con la vida y el medio que los rodea.

Para ello, se requiere la habilitación de los espacios físicos necesarios al interior de los centros educativos, la capacitación y formación de personal docente en este tipo de temas, el equipamiento adecuado y los materiales óptimos para el funcionamiento de los laboratorios.

Aunque estos requerimientos significan un monto importante de inversión, una sociedad consciente de las ventajas que proporciona la ciencia no dudará en brindar el respaldo, el financiamiento y la promoción necesaria para garantizar que las generaciones futuras se inserten y aprovechen todas las ventajas derivadas de una formación científica de calidad.

En definitiva, se espera que con la implementación eficiente de estos programas, el país detenga la gestación y desarrollo de una tercera y cuarta generación de pandilleros, al mismo tiempo que la inversión en capital humano disminuye los niveles de pobreza y contribuye a que el país enfrente de manera adecuada los retos que impone la globalización.



El fin último es la construcción de ciudadanía. Se trata de formar ciudadanos.

- Ciudadanos creativos e innovadores que utilizan su tiempo de ocio para recrear su espíritu, para el arte y para sus aficiones.
- Contribuyentes honestos, respetuosos de la ley, formados desde la parvularia en el juego limpio, en el respeto a las reglas, en valores básicos como la honestidad y la responsabilidad, que cumplen la legislación y exigen su aplicación.
- Consumidores demandantes, conocedores de los productos y servicios que consumen, con capacidad de organizarse para defender sus derechos.
- Ciudadanos productores competitivos, sobre una sólida educación científica y tecnológica, con educación media universalizada y con amplia cobertura de la educación superior.
- Ciudadanos electores, forjados en la práctica de derechos y deberes, tanto en el acto electoral como en el servicio civil, en la vigilancia de los funcionarios de gobiernos y en la participación en la vida cívica desde la escuela.

### Recuadro 1

## MÉTODO EDUCATIVO TRASPASA FRONTERAS

Hasta hace algunos años miles de salvadoreños desconocían la existencia del cantón El Zapote del Municipio de San Francisco Menéndez, en Ahuachapán, pero la escuela de esta zona se encargó de sacar del anonimato a toda la comunidad, que ahora se encarga de inculcar el ejemplo en muchos centros educativos.

“Cuando llegué (2003) mi primer discurso fue sencillo, una presentación para decirles que íbamos a iniciar cambios para que todos estuvieran mejor, establecimos un perfil de alumnos y pedí el apoyo de los padres... les dije que si no apostábamos por trabajar con los jóvenes, la comunidad podía hundirse en la delincuencia, nos apoyaron”, manifestó Morales, de 45 años.

Cerca de ocho años han pasado desde que Héctor llegó como director. Con el transcurso del tiempo, sus estrategias ambientalistas como el reciclaje, limpieza comunal y cosecha de tempate, levantaron la imagen de este centro escolar.

A través de los años, proyectos frescos pusieron en la mira a los estudiantes, quienes a su temprana edad ya manejan a la perfección todo sobre cultivos hidropónicos, agricultura, costura y tejido de hamacas, crianza de tilapias y la preservación de especies como tortugas e iguanas doradas.

Actualmente el complejo educativo está incluido en el programa piloto de “Jornada Plena y Educación Inclusiva” del Ministerio de Educación, el cual busca que los alumnos voluntariamente asistan a la escuela en horas extras para realizar diferentes tipos de talleres.

“El centro escolar es un modelo, se ha presentado al Ministerio de Educación ante todos los técnicos, jefaturas y a todas las escuelas que van como piloto en lo que es tiempo pleno. Además, estamos con una estrategia que son los tours pedagógicos, en donde traemos grupos de otras escuelas para que aprendan”, expresó Gladys Portillo, jefa de asistencia técnica de la departamental de educación de Ahuachapán.

Cuando la institución obtuvo varios reconocimientos por su trabajo ambiental, llamó la atención de las máximas autoridades en educación, quienes después de varios años accedieron a que se integrara en 2008 el bachillerato en la escuela de El Zapote.

Este año se graduará la primera generación de bachilleres generales. “Me siento muy orgullosa de graduarme, es la primera vez que eso va pasar aquí... he pensado ir a la universidad, pero aún no he decidido bien lo que voy a estudiar, pero si no pudiera... pusiera en práctica lo que he aprendido aquí, me han enseñado sobre cultivos y me encanta”, dijo Wendy Reyes, de 17 años, quien debe remar a veces hasta 30 minutos para llegar a su centro de estudios.

Uno de los principales objetivos de esta táctica de enseñanza es preparar a los jóvenes para continuar sus estudios, sin embargo, en el caso contrario estarán preparados para sobrevivir en su comunidad.

Por esta razón en diciembre se comenzarán a implementar nuevas capacitaciones, entre éstas, reparación de aire acondicionado y refrigeración, de bombas de agua, motores de lancha y bicicleta. Sin olvidar las clases de música, teatro, dibujo y pintura. Otra de las grandes apuestas es la escuela de fútbol, en la cual están inscritos más de 85 talentosos alumnos.

Tomado de El Diario de Hoy, 5 de noviembre 2010



## B. Aporte estratégico del sector empresarial

### 1. Antecedentes

La empresa privada salvadoreña tiene un interés legítimo en aportar su trabajo e incorporarse al esfuerzo de combatir la inseguridad ciudadana. Este apoyo no es nuevo y ha buscado mantenerse permanentemente sin importar la ideología del gobierno en turno. Entre las experiencias de éxito que se han tenido en estas tareas, se pueden mencionar las siguientes:

#### Programa Bienes de Consumo por Armas

En 1998, el “Movimiento Patriótico contra la Delincuencia”, conformado por un grupo de empresarios salvadoreños, desarrollaron el programa “Bienes de Consumo por Armas”, el cual concientizó a la población sobre la importancia de prevenir la violencia. Para ello, se fomentó el desarme ciudadano y el intercambio voluntario de armas, otorgando bonos canjeables por productos de la canasta básica familiar, por cada arma que fuera entregada al Programa por parte de la población. Por medio de esta campaña, se logró recaudar aproximadamente 150,000 instrumentos, entre armas y otros pertrechos de guerra, que posteriormente fueron destruidos.

#### Patronato Anti Secuestro

A inicios de la década pasada, cuando a nivel nacional los casos de secuestros presentaron un repunte en las estadísticas de criminalidad, la Asociación Nacional de la Empresa Privada ANEP tuvo a bien conformar un órgano especializado denominado “Patronato Anti Secuestro”, con la finalidad de brindarle apoyo logístico y económico a la División Élite contra el Crimen Organizado DECO, que la Policía Nacional Civil PNC recién había creado.

La cooperación económica y logística consistía en dotar a la DECO de mejores recursos tecnológicos, acceso a capacitaciones, mantenimiento y reparación de los vehículos utilizados para realizar investigaciones, y el ofrecimiento de estímulos económicos a sus miembros a través de la Fundación Bienestar Policial.

Esa cooperación empresarial permitió a la PNC contar con una unidad especializada de alto nivel de eficiencia, con resultados significativos en detenciones y condenas por delito de secuestro, hasta el grado de ser reconocida a nivel latinoamericano como un ejemplo a seguir por las unidades policiales regionales.

Por otro lado, la cúpula empresarial también apoyaba el proceso judicial de los casos de secuestro, contratando abogados penalistas de reconocido prestigio a nivel nacional, para apoyar el trabajo de acusación realizado por la Fiscalía General de la República FGR, llegando a niveles de eficacia judicial cercanos al 90%.

Las medidas anteriores, aunadas a campañas publicitarias en los medios de comunicación, concientizaron a la población sobre la importancia de denunciar el delito. Así, se logró reducir un 96% el delito del secuestro, en un período de 9 años.

#### Programa Rutas Seguras

En 2006, el contrabando y el robo de mercadería al momento de ser transportadas, se tornaron en una situación insostenible para las empresas importadoras, productoras y comerciantes en general. Por ello, la Asociación de Distribuidores de El Salvador, ADES, decidió crear el Plan “Rutas Seguras”, desarrollándolo en estrecha coordinación con el Ministerio de Seguridad Pública, la Policía Nacional Civil PNC y la Fiscalía General de la República FGR. Posteriormente, la Asociación de Avicultores de El Salvador, AVES, se unió al esfuerzo. En total, se llegó a conformar un grupo de 48 empresas participantes en el Plan Rutas Seguras.

La estrategia tenía a la base la denuncia oportuna y el intercambio efectivo de información entre los diferentes actores, lo cual condujo a una serie de resultados exitosos. En un año, las pérdidas por robo de mercadería disminuyeron en un 60%.



Luego de tres años, se desarticulaban importantes estructuras delincuenciales que impactaban negativamente la distribución de diferentes productos a nivel nacional.

Por último, es importante mencionar que el Plan Rutas Seguras ha generado en las empresas una cultura de denuncia sobre los incidentes delincuenciales, siendo esto antes imposible debido al temor y desconfianza a las autoridades.

## 2. Fundación Paz Ciudadana

Las experiencias de éxito citadas anteriormente no sólo comprueban que el aporte de la empresa privada en el combate a la delincuencia es importante, sino que es posible combatir y derrotar a la delincuencia, siempre y cuando existan mecanismos eficientes de comunicación y coordinación con las entidades públicas responsables de la seguridad ciudadana, principalmente de la PNC, FGR y el Órgano Judicial.

Por ello, ANEP iniciará consultas exploratorias con las gremiales empresariales socias, con organizaciones ciudadanas del sector privado y con empresas, para crear en El Salvador una entidad similar a la Fundación Paz Ciudadana de Chile<sup>3</sup>, “entidad sin fines de lucro cuya misión es producir conocimiento, tecnología e innovación para el perfeccionamiento de las políticas públicas en materia de reducción del delito, sobre bases técnicas, desideologizadas y apolíticas. Este trabajo se extiende a todas las áreas relevantes para la disminución de la delincuencia e incluye la prevención social y situacional, el sistema judicial y penitenciario, y la reinserción de los infractores”.

La labor de la Fundación Paz Ciudadana es amplia y se ha ganado su debido lugar en la sociedad chilena. Sus áreas de trabajo comprenden Estadísticas e Información, Prevención del Delito, Sistema de Justicia y Reinserción, y Modernización de la Seguridad Pública.

A través de una entidad similar a la Fundación Paz Ciudadana se buscará aglutinar los esfuerzos que actualmente realiza el sector privado a través de empresas individuales, gremiales empresariales, medios de comunicación, organismos nacionales e internacionales y profesionales especializados.

De manera ordenada y sistemática, esta entidad del sector empresarial asumiría gradualmente en sus planes de acción las siguientes responsabilidades:

- a) Crear un Observatorio de la Criminalidad que desarrolle actividades como las siguientes:
  - Recopilar, sistematizar y publicar los índices de criminalidad y violencia, principalmente de asesinatos y extorsiones.
  - Dar seguimiento individualizado al proceso judicial de cada delito de asesinatos y extorsiones: diligencias e investigación

realizada por las autoridades competentes, captura de sospechosos, calidad de las pruebas presentadas en los procesos judiciales, dictamen condenatorio/exculpatorio de los acusados por parte de los jueces, cumplimiento de las penas por parte de los culpables, entre otros.

-Realizar y analizar encuestas de victimización y temor al delito

-Monitorear las estrategias gubernamentales en materia de seguridad ciudadana, reconociendo logros, señalando debilidades y proponiendo soluciones en las áreas que requieran mayor atención.

- b) Crear un Observatorio Judicial con el objeto de monitorear y llevar registros de las sentencias y resoluciones que dictan los funcionarios judiciales, lo que posibilitaría difundir su desempeño entre la sociedad civil y los medios de comunicación para seguimiento y evaluación de su gestión.
- c) Fortalecer y profundizar la relación de coordinación con la Policía Nacional Civil PNC, Fiscalía General de la República FGR, Órgano Judicial y alcaldías municipales, con el objetivo de contribuir a mejorar la eficacia colectiva en el control de la violencia y la criminalidad.
- d) Crear espacios para la discusión objetiva y abierta de la problemática de inseguridad ciudadana en el país y la región, así como recopilar ideas y propuestas de solución de parte de diversos actores nacionales e internacionales.
- e) Realizar conferencias, seminarios y actividades similares destinadas a difundir valores y principios cívicos y de convivencia social, mejorar el conocimiento de la ciudadanía sobre la naturaleza social del delito, las maneras de prevenirlo y controlarlo.

- f) Desarrollar y publicar estudios multidisciplinarios sobre la temática de seguridad ciudadana y convivencia social, con el objetivo de proponer soluciones de políticas públicas que contribuyan a disminuir la delincuencia.

Para ello, se contará con la sistematización de las estadísticas oficiales en materia delictual y judicial, así como de los resultados de las encuestas de victimización.

- g) Coordinar programas especiales de combate al delito, como “Rutas Seguras” para erradicar el contrabando y robo de productos, y “Comercio Seguro” con el fin de contrarrestar las extorsiones, entre otros.
- h) Diseñar e implementar concursos que otorguen reconocimiento a iniciativas ciudadanas de éxito en el control y prevención de la violencia y la criminalidad.

Con la realización progresiva de las actividades antes mencionadas, esta entidad del sector privado buscará convertirse en un interlocutor líder y una referencia de prestigio en materia de seguridad ciudadana a nivel nacional y regional.

## C. Fortaleciendo la capacidad de las entidades públicas

### 1. Sistema Coordinado de Seguridad Ciudadana

Para responder efectiva e integralmente al problema de la inseguridad ciudadana, es necesario que se conforme un sistema articulado entre las distintas entidades gubernamentales responsables del combate del delito – Policía Nacional Civil PNC, Fiscalía General de la República FGR y Órgano Judicial –, donde cada una cumpla sus funciones de manera coordinada con el resto.

El “Sistema Coordinado de Seguridad Ciudadana” será efectivo en la lucha contra la inseguridad y la impunidad, en la medida que se generen sinergias que fortalecen el desempeño de cada una de las entidades que lo integran, y superen las debilidades que actualmente presentan.

En el marco del “Sistema Coordinado de Seguridad Ciudadana”, se deberán implementar al menos las siguientes acciones:

- a) Fortalecer la Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia, a efecto de potenciar mecanismos de coordinación entre la PNC, la FGR y Órgano Judicial, que mediante una línea de autoridad común permita la planeación, realización y evaluación conjunta de sus acciones.
- b) Mejorar y estandarizar los sistemas estadísticos utilizados por la PNC, la FGR y el Instituto de Medicina Legal IML, para el análisis de la violencia, los delitos y el temor al delito.
- c) Crear bajo la responsabilidad de la PNC y FGR, un sistema de estadísticas criminales y de seguridad ciudadana que incluya la información de los salvadoreños con antecedentes penales en otros países como insumo para la planeación estratégica de políticas públicas tendientes a la prevención del delito. Al mismo tiempo, deberán establecerse los mecanismos legales para que dichos antecedentes sean vinculantes en El Salvador, por ejemplo, en la extensión de las solvencias policiales.
- d) Fortalecer por medio de sistemas informáticos al Registro Nacional de Personas Naturales RNP para permitir la interconexión en tiempo real de su base de datos con la FGR y la PNC para la investigación científica del delito, previo establecimiento de alianzas y convenios de cooperación.
- e) Ampliar la emisión del Documento Único de Identidad desde el nacimiento.

Adicionalmente, cada una de las entidades del “Sistema Coordinado de Seguridad Ciudadana”, tienen sus propias necesidades de fortalecimiento que se detallan a continuación.



## 2. Órgano Judicial

El Órgano Judicial sería de notable importancia dentro del Sistema Coordinado, como ente responsable de administrar y hacer cumplir la justicia, garantizando el respeto y validez de los procesos.

En El Salvador, la debilidad institucional del sector justicia se expresa en falta de confianza, problemas de acceso a la justicia, falta de independencia, lentitud en los procedimientos, corrupción y carencia de recursos económicos y humanos.

El rediseño institucional para volver operativo y funcional el Órgano Judicial deberá tener en cuenta aspectos como los siguientes:

- a) Desarrollar un proceso de depuración judicial por parte de la CSJ, creando los mecanismos de fortalecimiento y reestructuración necesarios en la Dirección de Investigación Judicial.
- b) Introducir mecanismos transparentes para la supervisión del trabajo de los jueces y otros administradores de justicia con el fin de asegurar que sus decisiones sean apegadas a Derecho.
- c) Rediseñar las estructuras organizacionales, funcionales y administrativas de la CSJ. Idealmente, para dar cumplimiento al mandato constitucional que el Órgano Judicial se dedique exclusivamente a juzgar y ejecutar lo juzgado en las diferentes materias, sería necesario delegar las funciones administrativas. En el mediano plazo, se propone reformar la Constitución de la República para que el Presidente del Órgano Judicial y de la Corte Suprema de Justicia no presida la Sala de lo Constitucional.
- d) Incorporar técnicas de gestión y organización en los tribunales de justicia.
- e) Mejorar la eficiencia de la asignación y distribución de recursos entre los tribunales, y aumentar la transparencia en el uso de los mismos, a través de la creación de un mapa judicial.
- f) Fortalecer el presupuesto a las instituciones encargadas de la investigación científica del delito para asegurar que los jueces valoren la prueba científica, y que se disponga de las mejores condiciones posibles de seguridad en el uso de la prueba testimonial.
- g) Incrementar el número de tribunales especializados con competencias para conocer los procesos penales contra delitos de crimen organizado y de pandillas.
- h) Fortalecer al Consejo Nacional de la Judicatura CNJ y a los Departamentos de Investigación Profesional y Judicial de la CSJ, para la evaluación permanente de abogados, notarios y jueces; y dotar de la suficiente autoridad a la CSJ y al CNJ para que impongan y apliquen las sanciones correspondientes.
- i) Modificar los requisitos para el nombramiento de los Magistrados de la CSJ, tales como aumentar la edad mínima vigente para optar al cargo de magistrado, no pertenecer a ningún partido político y no haberlo hecho durante cierto período de tiempo anterior a su nombramiento, e incluir la obligación de hacer del conocimiento público sus propuestas de trabajo y opiniones sobre temas de relevancia nacional.
- j) Garantizar una auténtica carrera judicial en atención a los principios de “mérito y capacidad” que permitan que el nombramiento y estabilidad del funcionario judicial esté condicionado a sus capacidades como juzgador.
- k) Fortalecer una adecuada coordinación entre la CSJ y el CNJ, de acuerdo con las facultades que les otorga la Constitución y la legislación secundaria.
- l) Fortalecer el Sistema de Protección a Testigos, asignando suficientes recursos financieros para el adecuado cumplimiento de la Ley de Protección de Víctimas y Testigos, así como negociar convenios internacionales con distintos países para la efectiva protección de víctimas y testigos de casos que generen impacto social.

### 3. Fiscalía General de la República, FGR

El combate a la impunidad, la responsabilidad de garantizar la calidad de las investigaciones, la fortaleza de las acusaciones, la comparecencia de los implicados y la protección debida de los testigos, son tareas que recaen en la Fiscalía General de la República.

Sin embargo, la capacidad institucional para cumplir eficientemente con estos requerimientos se ha visto desbordada por la realidad, teniendo como consecuencia un sensible aumento de la impunidad.

En la situación actual de expansión de las organizaciones criminales de la región, la participación de las pandillas en extorsiones, sicariato, secuestro y narcoactividad, la infiltración de grupos delincuenciales en las entidades públicas, y el desarrollo de actividades delictivas más violentas y complejas vuelven inaplazable un cambio institucional radical en esta entidad pública.

Por ello se propone:

- a) Modernizar la gestión administrativa y organizativa de la FGR.
- b) Mantener una permanente evaluación y depuración del personal de la FGR.
- c) Aumentar la asignación presupuestaria acorde con sus responsabilidades constitucionales, para dotarle de más y mejores recursos humanos y tecnológicos.
- d) Fortalecer las capacidades investigativas de las organizaciones criminales mediante la formación y capacitación adecuada de su personal, así como a través de la adquisición de tecnología de punta orientada a sus funciones específicas.
- e) Modernizar las sedes fiscales, mejorando los sistemas de información.
- f) Mejorar las condiciones laborales de los miembros de la FGR, en particular sus salarios y prestaciones tales como seguros de vida y de salud, atención psicológica individual y familiar, asistencia jurídica frente a problemas derivados del servicio, entre otros.
- g) Mejorar la capacidad de reacción y regionalización del Laboratorio de Investigación Científica del Delito.
- h) Poner en funcionamiento el Centro de Escuchas Telefónicas para hacer posible la implementación plena de la Ley Especial de Intervención de las Comunicaciones en el combate del crimen organizado.

### 4. Policía Nacional Civil, PNC

La Policía Nacional Civil desempeña un papel protagónico como principal responsable de prevenir el delito, así como de perseguir, capturar y consignar a los sospechosos, llevando a cabo la investigación criminal que compruebe su culpabilidad. Sin embargo, las altas tasas de criminalidad imperantes en los últimos años, han mostrado que la capacidad de respuesta de la PNC ha sido sobrepasada.

Esta fragilidad institucional se debe, entre varias causas, a la falta de modernización de su estructura organizativa, a la dispersión de objetivos y disgregación de funciones como consecuencia de la falta de un plan estratégico, y a la inferioridad de sus recursos, medios tecnológicos y logísticos con relación al crimen organizado. Por ello, frente a la población, la PNC tiene problemas de credibilidad.

En este sentido, se propone fortalecer la PNC mediante las siguientes acciones:

- a) Mejorar la identidad de la PNC como ente de servicio público con vocación cívica, promoviendo su independencia de la agenda y presiones político-partidarias para garantizar su neutralidad e independencia, definiendo claramente los límites de sus operaciones, y acercando su accionar a la comunidad por medio de alianzas con las municipalidades
- b) Fortalecer las divisiones especializadas contra el crimen organizado y el narcotráfico, dotándolas de los medios tecnológicos y equipo necesarios para hacer frente a la problemática.
- c) Evaluar la creación de una división especializada antipandillas.
- d) Suplir a la PNC de equipamiento y tecnología de comunicación moderna, adquiridos transparentemente y distribuidos según objetivos y funciones, de manera que se promueva una eficiente respuesta e investigación del crimen.



- e) Fortalecer los controles internos y externos para evitar el flujo de equipo e insumos de la PNC al crimen organizado.
- f) Optimizar los recursos humanos, identificando las tareas que deban y puedan ser trasladadas a las municipalidades o al sector privado, tales como la protección de instalaciones diplomáticas y gubernamentales, la seguridad aeroportuaria, entre otros.
- g) Establecer controles internos y externos rigurosos que garanticen la fidelidad a la carrera policial en sus etapas de selección, formación, asignación de tareas, actualización, ascensos, promociones y retiros.
- h) Promover la profesionalización de la carrera policial, creando un sistema formativo especializado en las áreas de investigación científica del delito y prevención y gestión policial, dándole un peso significativo a la excelencia académica entre los requisitos de permanencia y ascenso en la institución.
- i) Promover la formación de los policías en universidades nacionales e internacionales, además de realizar intercambios de instructores y estudiantes entre las academias de formación policial de la región latinoamericana o del mundo que posean experiencias de éxito.
- j) Mantener una permanente evaluación y depuración del personal policial, lo que podría requerir que la Inspectoría General de la PNC dependa directamente de la Presidencia de la República en lugar de ser parte de la corporación policial.
- k) Mejorar las condiciones laborales de los agentes y oficiales de la PNC, con prestaciones como seguro de vida, asistencia jurídica ante casos relacionados con su labor, servicio psicológico para el trabajador y su familia, becas de estudio e incentivos por desempeño destacado.

## D. Estrategia de rehabilitación: evitando la reincidencia

La experiencia de países desarrollados y con sistemas de seguridad ciudadana avanzados, han demostrado que el control y la prevención de la criminalidad resultan insuficientes para incidir totalmente en su disminución.

En ese sentido, es necesario que la persona que ha incurrido en delitos, y por ello ha cumplido una pena privativa de libertad, al finalizar su condena no vuelva a delinquir y tenga la oportunidad de integrarse a la sociedad alejándose totalmente de la actividad criminal.

Este elemento ha sido ignorado por la política penitenciaria de nuestro país, donde los programas de rehabilitación han sido inexistentes o en extremo precarios, debido a la complejidad del problema y a la falta de una política gubernamental específica con este objetivo.

La situación de los centros reclusorios no abona al problema, ya que la insuficiente infraestructura, el hacinamiento, la ausencia de personal interdisciplinario calificado, la falta de clasificación de los reos de acuerdo a su situación legal y los servicios precarios de salud y alimentación, hacen que la criminalidad se fomente, la población reclusa continúe delinquir desde las cárceles, y las opciones de rehabilitación de los reos queden prácticamente cerradas. La institucionalidad ha fallado gravemente en este aspecto.

Sin embargo, en el combate contra la violencia y la delincuencia, es necesario descartar conceptos derrotistas que estereotipan a los ciudadanos infractores de la ley, como personas sin remedio, siendo de crucial importancia evitar la reincidencia, abriendo oportunidades de cambio de vida a aquellos ex delincuentes que lo deseen, ameriten y valoren.

Por ello, es necesario tomar lección de experiencias exitosas llevadas a cabo por otros países que han logrado superar estos obstáculos, implementando programas para incidir positivamente en la calidad de vida de los hombres y mujeres que salen de las cárceles, de manera que sus opciones de reincidencia en actividades delictivas disminuyan sensiblemente.

Las propuestas de transformación institucional que se proponen a continuación están basadas en experiencias exitosas de otros países, que adaptadas de manera apropiada, podrían implementarse en El Salvador.

## 1. Concesión de Cárceles<sup>4</sup>

La experiencia chilena con el Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria es un ejemplo exitoso de sistema carcelario en América Latina. A parte del desarrollo de programas de rehabilitación para un importante porcentaje de los reclusos, este programa incluye el otorgamiento de condiciones humanas de reclusión a los presos, superación del déficit de plazas de reclusión existentes, mejoramiento de la calidad de la infraestructura penitenciaria tradicional, y conservación y mantenimiento de la infraestructura carcelaria en el tiempo.

Las cárceles concesionadas en Chile surgieron como parte de la respuesta del Estado a los problemas de su sistema penitenciario: crecimiento de la población privada de libertad de 232% entre 1985 a 2005, infraestructura carcelaria obsoleta, sobrepoblación penitenciaria, hacinamiento, violencia, violaciones de derechos humanos, malas condiciones de trabajo para el personal penitenciario, entre otros, todos problemas similares a los que tiene el sistema penitenciario salvadoreño.

El gobierno chileno mantiene la administración del sistema de cárceles concesionadas, pero permite la participación de la empresa privada en algunos aspectos de la operación de dichos establecimientos.

La administración de los servicios concesionados se regula a través de varios instrumentos jurídicos que configuran el marco normativo de la concesión, los cuales no afectan la legislación penitenciaria general, pero permiten incorporar nuevas formas de administración más propias del sector privado, con el objeto de dar cumplimiento a obligaciones que, hasta hace poco, eran exclusivas del gobierno de Chile.

El Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria de Chile tiene las siguientes características:

- a) El plazo de la concesión es de 20 años, período durante el cual el Fisco de Chile paga a la concesionaria un monto fijo por la infraestructura, cuya propiedad pasa al Estado al término del plazo, y un monto variable por la prestación de servicios de lavandería, alimentación, reinserción, y demás.
- b) La ejecución se realiza en dos etapas: la primera, tiene como objeto la construcción de los recintos; y la segunda, está dirigida a la explotación de la concesión, entendida ésta como la prestación de los servicios concesionados.
- c) Como contrapartida, las concesionarias cobran una subvención estatal diaria por interno. Asimismo, los adjudicatarios realizan la explotación de la concesión a través de empresas concesionarias y empresas operadoras.

- d) Las empresas operadoras reportan el desarrollo de las prestaciones concesionadas a través de los siguientes programas y subprogramas temáticos:
  - Mantenimiento de Infraestructura, Equipamiento Estándar y de Seguridad
  - Servicio de Alimentación.
  - Servicio de Lavandería.
  - Economato.
  - Servicio de Aseo y Control de Plagas.
  - Servicio de Salud.
  - Servicio de Reinserción Social que incluye:
    - Subprograma Atención a Lactantes hijos de internas.
    - Subprograma para la atención de internos en el área social.
    - Subprograma de atención psicológica para internos.
    - Subprograma de atención a internos con adicción al alcohol y drogas.
    - Subprograma de Deporte, Recreación, Arte y Cultura.
    - Subprograma de educación.
    - Subprograma de capacitación laboral.
    - Subprograma laboral.

## 2. Programa de Trabajo para reclusos<sup>5</sup>

En la actualidad, existen una serie de programas de trabajo para reos que son implementados por varios sistemas carcelarios alrededor del mundo. Estos incluyen labores de manufactura, actividades de carpintería, trabajos eléctricos, de pintura, plomería, programas de construcción de cárceles y actividades de mantenimiento de recintos penitenciarios como servicios de comida y aseo. Adicionalmente, existen trabajos desarrollados por empresas privadas que contratan a los reclusos y se establecen

<sup>4</sup> Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile. "Debatos Penitenciarios: Cárceles Concesionadas en Chile: El camino a la privatización" Junio 2009.

<sup>5</sup> Fundación Paz Ciudadana "Políticas y Programas de Rehabilitación y reinserción de reclusos: experiencias comparada y propuestas para Chile".



como prisiones industriales al interior de los recintos penitenciarios.

La realización de este tipo de programas permite reducir el tiempo de ocio de los reclusos, facilitando el manejo y la administración del recinto penitenciario. Adicionalmente, el desarrollo de estas actividades por parte de los internos, le ayuda en su posterior integración a la sociedad.

En la mayoría de estos países, no existe la obligación legal de remunerar a los reclusos; sin embargo, hay que reconocer que las personas necesitan incentivos para trabajar. Por ello, algunos sistemas carcelarios utilizan incentivos no monetarios basados en el desempeño individual, tales como privilegios de visitas extendidas o aumento de las horas dedicadas al tiempo libre, a la recreación o a ver televisión.

Para El Salvador, se propone establecer un régimen carcelario que obligue a los reos a desarrollar actividades productivas, formativas, de capacitación y aprendizaje de oficios, así como a recibir, mediante disciplina militar, instrucción acerca de principios morales y valores humanos. De manera particular, se retoma la propuesta de establecer un servicio militar obligatorio para los reos pertenecientes a pandillas, trasladándolos a una “Granja Militar Productiva”, donde permanecerán durante dos años bajo régimen militar, sin acceso a uso de armas.

### 3. Programa “Volver a Confiar”

Una de las experiencias exitosas en rehabilitación de reos es la desarrollada por el Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, denominada “Volver a Confiar”, cuyo objetivo es *“contribuir a la reinserción social de hombres y mujeres que han sido condenados por infracciones a la ley penal, por medio de un modelo de gestión basado en el acompañamiento y en el acceso a servicios y programas sociales disponibles en su localidad”*<sup>6</sup>.

6 Proyecto de Reintegración Social Post Carcelaria a Nivel Local “Volver a Confiar”. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana

La novedad de esta experiencia de rehabilitación es que su diseño metodológico toma como punto de inicio el momento en el que el individuo ingresa a la cárcel, hasta que éste recupera la libertad, buscando incidir en el contexto del individuo, sobre todo en la familia y la comunidad, resaltando la importancia del acompañamiento y evaluación del procedimiento.

Tomando en cuenta dicha experiencia, los elementos claves para una estrategia de rehabilitación son los siguientes:

#### a. Evaluación

Es importante contar con un perfil psicológico de la población penitenciaria no sólo para establecer su nivel de peligrosidad, sino también para descubrir los factores de riesgo o detonantes de los patrones antisociales de la personalidad criminal, y así poder establecer quiénes poseen mayores posibilidades para incorporarse nuevamente a la sociedad al alejarse de situaciones delictivas. En este sentido, resulta importante que todos los centros penitenciarios cuenten con un equipo de profesionales en psicología.

#### b. Fomentar relaciones familiares saludables con pareja e hijos

El fortalecimiento de los vínculos familiares del individuo mientras está privado de libertad, garantiza de alguna manera que cuando finalice su condena tendrá suficiente capital social para acceder a otros factores clave, como vivienda, soporte económico inicial mientras encuentra un trabajo, y apoyo afectivo para adaptarse al nuevo cambio. Esto debe analizarse cuidadosamente en aquellos casos en que la familia propicia o apoya la conducta delictiva.

#### c. Mejorar la inserción comunitaria

Los individuos necesitan recibir acogida en la sociedad. Esto puede propiciarse por medio de su participación en grupos deportivos, religiosos, junta de vecinos, entre otros, los cuales a la vez le ayudan a interiorizar principios de convivencia y paz social.

### 4. Formación y capacitación como opciones de rehabilitación

#### a. Formación

Una gran parte de la población reclusa no ha terminado sus estudios básicos, esto los hace aún más distantes de incorporarse satisfactoriamente a la sociedad una vez hayan terminado su condena, y, a la vez, los convierte en sujetos vulnerables a reincidir en acciones delictivas.



Por ello, es importante ampliar los servicios de educación primaria, secundaria y de bachillerato en los centros penales, llegando incluso a suscribir convenios con universidades para abrir la opción de estudios virtuales para aquellos convictos interesados en formarse profesionalmente.

Por otro lado, siempre existe la posibilidad de capacitar a los reos en diferentes oficios o impartir charlas sobre emprendedurismo y/o autoempleo.

## b. Empleo

Para que los ex convictos en proceso de rehabilitación tengan opciones reales de inserción laboral, es importante que el Ministerio de Trabajo cuente con un banco de empleo específico que cuente con una estricta verificación de los requisitos de los aspirantes, que incluya record de buena conducta durante la reclusión, habilidades o capacitación para el trabajo requerido, y se dé un debido seguimiento a los individuos incorporados al sector productivo.

## c. Tratamiento de alcohol y drogas

Los sujetos que delinquen por estar bajo el efecto del alcohol o drogas, o los que lo hacen con el objetivo de conseguir dinero para comprarlos, serán los principales beneficiados de este tipo de programas.

La intervención debe contar con personal profesional en rehabilitación de consumo de drogas y alcohol, que implemente un programa estructurado de seguimiento, formando grupos de auto ayuda, a los que los reos podrán asistir incluso cuando gocen de libertad.

# E. Estrategia de prevención: reduciendo los riesgos

Según el Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010<sup>7</sup>, una estrategia de prevención eficiente que busque la reducción de los delitos de carácter violento, debe actuar de manera organizada sobre cada uno de los vectores que originan esos riesgos, creando la institucionalidad necesaria para atender cuatro aspectos fundamentales: cultural, social, instrumental y situacional.

## 1. Prevención cultural

Sin lugar a dudas, la sociedad salvadoreña debe transformar su mentalidad e interiorizar las normas básicas de convivencia, el respeto a la Ley, la confianza, el gusto por la tranquilidad, el sentido de pertenencia y la participación activa en la vida colectiva. De manera particular, se recomiendan las siguientes medidas que fortalecen la institucionalidad:

- a) Realizar campañas de comunicación y educación masivas sobre el respeto mutuo, buen trato a las mujeres, ancianos y niños, y promoción de prácticas de diálogo y convivencia.
- b) Promover y defender el rol que desempeña la familia, escuela, comunidad, iglesias y medios de comunicación, como instancias formadoras de valores y virtudes, que refuerzan una cultura de solidaridad, convivencia, responsabilidad y respeto.
- c) Incluir en los programas de todos los niveles educativos la materia de "Civismo y Ética", para interiorizar en los niños y jóvenes la importancia del respeto a la Ley y el sentido de pertenencia y convivencia pacífica.
- d) Desarrollar un programa especial por parte del Ministerio de Educación, que reduzca al mínimo la deserción escolar sobre todo en el nivel básico y bachillerato.
- e) Realizar en las escuelas públicas, centros escolares e institutos nacionales, talleres de convivencia y manejo de conflictos dirigidos a las familias de los estudiantes como medida para prevenir la violencia intrafamiliar.
- f) Implementar un Programa por parte de la Secretaría de la Juventud, donde los jóvenes desarrollen voluntariados de servicio comunitario, con el fin de identificarlos con los problemas de sus comunidades y que puedan ser participantes activos en la solución de los problemas de su localidad.

<sup>7</sup> "Abrir Espacios a la Seguridad Ciudadana y al Desarrollo Humano", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2010.

## 2. Prevención Social

La prevención social está dirigida a aquellos grupos de población, ya sea familias, menores de edad o adultos, que se encuentren en situaciones de vida vulnerables y presentan riesgos especiales de incurrir en conductas violentas o delictivas<sup>8</sup>. Entre las medidas a incluir en esta área se encuentran:

- a) Implementar estrategias de inversión pública para lograr cobertura universal de agua potable, electricidad, caminos rurales pavimentados y manejo de la basura<sup>9</sup>, dirigidas a las familias salvadoreñas más pobres, mejorando su inclusión en la sociedad.
- b) Atender, por medio de programas gubernamentales de combate a la pobreza, a familias mono-parentales, con padres menores de edad o madres primerizas.
- c) Desarrollar, por parte de las municipalidades, proyectos de capacitación e inserción laboral, iniciativas de autoempleo y emprendedurismo dirigidas a los padres de familia y jóvenes sin empleo.
- d) Implementar en las comunidades en riesgo programas de rehabilitación para drogodependientes y alcohólicos, conjugando el trabajo del Ministerio de Salud, la Alcaldía Municipal y el apoyo de la Cooperación Internacional.

## 3. Prevención Instrumental

Para prevenir un clima de inseguridad física en el país, también es necesario llevar a cabo medidas específicas que eviten que los ciudadanos tengan acceso a los instrumentos y conductas precursoras del delito, como son las armas de fuego y el consumo de drogas y alcohol. En este sentido, se propone implementar las siguientes acciones:

- a) Llevar un estricto control, por parte de la PNC, de las importaciones de armas y de las empresas dedicadas a su comercialización, actualizando periódicamente los registros de los permisos de tenencia y portación de armas, así como persiguiendo el delito de portación ilegal de las mismas.
- b) Liderar por parte de las municipalidades iniciativas para impulsar programas de veda de armas y desarme voluntario, promover jornadas de legalización de armas, coordinar con la policía los operativos frecuentes de control y decomiso de armas en sitios de alto riesgo, y mejorar las habilidades de los policías que trabajan en los municipios para ubicar e incautar armas de fuego en manos de particulares.
- c) Restringir por medio de ordenanzas municipales los horarios de venta o consumo de bebidas alcohólicas en establecimientos abiertos al público, y hacer cumplir la prohibición de venta de bebidas alcohólicas a menores de edad, llevando a cabo operativos de control para verificar su cumplimiento.
- d) Realizar campañas masivas de comunicación para desestimular la conducción de vehículos bajo el efecto de drogas o bebidas alcohólicas, y promover campañas informativas en escuelas colegios o universidades acerca de los efectos y los riesgos del consumo de drogas y alcohol.

## 4. Prevención Situacional

Existen contextos urbanos, comunitarios y personales, que hacen que un individuo sea más o menos propenso a ser víctima de un delito. Por ello, es importante aplicar la prevención en este aspecto con la colaboración de los distintos gobiernos municipales, quienes poseen una mayor responsabilidad en estos temas. Algunas medidas que pueden tomarse al respecto son:

- a) Rescatar los espacios públicos indebidamente apropiados por el comercio informal o particulares en general, lo cual incluye operativos para recuperar plazas, parques y aceras ocupadas de manera desordenada, control de vallas y publicidad visual, operativos de cumplimiento de normas ambientales, control de ruido, controles a la disposición de basura y programas de reubicación de vendedores ambulantes.

<sup>8</sup> Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010, "Abrir Espacios a la Seguridad Ciudadana", PNUD, 2010.

<sup>9</sup> Al respecto, el presupuesto total de un Programa de esta envergadura asciende a US\$600 millones, para lo cual en ENADE 2005 se identificaron diversas fuentes alternativas de financiamiento.

- b) Promover el uso y apropiación del espacio público por parte de los ciudadanos, mediante campañas de concientización y la realización de actividades como espectáculos al aire libre, exposición de arte, obras de teatro ambulantes, para que la población disfrute sus espacios públicos y desee conservarlos.
- c) Diseñar un Programa Comunitario que estimule a los vecinos organizados a “adoptar” un espacio público de su comunidad para cuidarlo, protegerlo y alertar sobre su descuido o amenazas puntuales.
- d) Implementar operaciones de renovación urbana como los planes de rescate del centro de la ciudad o de sectores seriamente deteriorados o abandonados. Esto puede lograrse invirtiendo fondos públicos en la dotación de mobiliario urbano moderno, iluminación y espacio peatonal adecuado, y estimulando la inversión privada para reactivar la vivienda y el comercio formal.
- e) Realizar campañas masivas de información para grupos vulnerables, informando sobre situaciones de riesgo, precauciones especiales que deben tomar mujeres y niños, sugerencias para personas de la tercera edad, sitios, horas y actividades de especial cuidado, entre otras.

## F. Estrategia de represión: disminuyendo la criminalidad

El contar con un “Sistema Coordinado de Seguridad Ciudadana” fortalecido, garantiza su capacidad para controlar y reprimir todo tipo de delincuencia y amenaza a la seguridad ciudadana. Por ello, las acciones de una estrategia de represión efectiva deberán ser planificadas en conjunto por todos los miembros del Sistema (Órgano Judicial, FGR y PNC), y realizadas con la debida coordinación, apoyo y seguimiento interinstitucional, incluyendo a otros actores importantes como los gobiernos municipales, la Dirección de Centros Penales, la Fuerza Armada y la ciudadanía.

Algunas acciones importantes a tomar en cuenta son las siguientes:

### 1. Sistema Penitenciario

- a) Evitar las políticas de flexibilización que fortalecen la capacidad delictiva de los internos, sobre todo aquellos que mantienen nexos con sus organizaciones desde los penales, tomando medidas técnicas para que las cárceles no continúen funcionando como centros de operación de las pandillas y el crimen organizado, particularmente en relación a extorsiones, secuestros y sicariato.
- b) Implementar sistemas de clasificación de la población penitenciaria en relación a criterios legales técnicos.
- c) Establecer una vigilancia penitenciaria moderna, utilizando instrumentos tecnológicos que permitan mayores controles, y mejorando la infraestructura carcelaria.
- d) Ampliar la infraestructura penitenciaria, construyendo centros penales de primer nivel, sobre todo en el régimen de máxima seguridad.
- e) Depurar y capacitar de manera permanente al personal del sistema penitenciario.

### 2. Fuerza Armada

- a) Continuar apoyando el combate al delito en regiones controladas por las pandillas, enfocándose en la recuperación del control territorial y de la soberanía del Estado en las zonas más conflictivas del país. Esto debe realizarse dentro de un plan estratégico que incluya plazos, mediciones, prioridades y lineamientos de acción claros.



- b) Continuar brindando seguridad en las fronteras y puntos ciegos, con el fin de combatir frontalmente el contrabando y el narcotráfico.
- c) Continuar militarizando la seguridad y la inteligencia al interior de los centros penales y en los centros de detención de menores del país. La posibilidad de mantener a los detenidos bajo un régimen militar, contribuiría a reducir los niveles delictivos que miembros de pandillas y bandas de crimen organizado manejan desde allí.
- d) Continuar apoyando la inteligencia policial para mejorar la respuesta estratégica y táctica ante los hechos delincuenciales.

Es importante recalcar que, para evitar conflictos entre la autoridad civil y militar, las competencias de la Fuerza Armada en apoyo a la seguridad ciudadana deben obedecer estrictamente a los límites y temporalidad establecidos por el Órgano Ejecutivo, respetando los principios de legalidad de los procedimientos, uso debido de la fuerza y apelación del ciudadano a los recursos legales, dando cumplimiento a lo establecido en el inciso 12 del artículo 168 y el artículo 212 de la Constitución de la República.

### 3. Policía Nacional Civil PNC

- a) Incrementar el número de efectivos de la PNC que se dedican exclusivamente a tareas de control de la delincuencia, tales como patrullajes, prevención activa, inteligencia comunitaria, y aprehensión de delincuentes.
- b) Establecer un equilibrio entre el fortalecimiento de la Policía designada al área urbana y la Policía Rural, para evitar el debilitamiento de una u otra.
- c) Desarrollar un plan continuo de protección a los pasajeros en el transporte público, sobre todo en las rutas de mayor incidencia criminal.
- d) Proteger el transporte de mercancías a nivel nacional y vigilancia en zonas de cultivos de café, azúcar, flores y hortalizas, entre otros. Asimismo, combatir el contrabando, robo y hurto de ganado.
- e) Mejorar la capacidad y rapidez de respuesta ante las denuncias ciudadanas tanto de delitos leves como graves.
- f) Exigir al personal una mayor eficiencia en la protección de evidencia y cuidado de la escena del crimen, para garantizar investigaciones efectivas.
- g) Formar mayor cantidad de personal especializado para la Policía de Turismo POLITUR y ampliar el despliegue de dicha división.

- h) Implementar la presencia policial en los 262 municipios del país y coordinarse con los gobiernos municipales para atender las necesidades de vigilancia más urgentes.

### 4. Municipalidades

- a) Mejorar las capacidades municipales en el combate a la delincuencia y usarlas de manera efectiva en los espacios públicos municipales, asentamientos precarios y transporte público, sin excluir la supervisión y control del comercio informal. Todo lo anterior en coordinación con la PNC.

### 5. Ciudadanía

- a) Denunciar todo tipo de delito y situación que pueda afectar la seguridad física de la población y de su patrimonio.
- b) Organizar por iniciativa propia a los miembros de colonias, barrios o comunidades, con el fin de tomar medidas coordinadas, tales como un sistema de comunicación con la PNC y dinámicas de vigilancia continua, como estrategia de respuesta ante amenazas de la delincuencia en su área de habitación. Dicha organización debe estar siempre bajo la supervisión y coordinación de la PNC y en ningún momento transgredir la Ley o pasar de la defensiva a la ofensiva.

## G. Marco legal

- a) Revisar los convenios internacionales que el país ha suscrito en materia de menores, actualizándolos a la realidad nacional en cuanto al combate del delito.
- b) Modificar la Ley del Menor Infractor para asegurar el tratamiento judicial de éstos cuando cometen delitos graves, estén o no estén relacionados con las pandillas.
- c) Armonizar el marco jurídico para asegurar que los jueces den suficiente valor a la prueba científica y que existan mejores condiciones de seguridad en el uso de la prueba testimonial.
- d) Fortalecer, a través de reformas, la Ley de Proscripción de Pandillas, a fin que la misma sea operativa en el combate a las pandillas.
- e) Revisar la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (también llamada “Convención de Palermo”, de 2003) y su complemento, la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal (2004), por ser los dos instrumentos internacionales con que cuenta El Salvador para combatir el crimen organizado e incluir tipificaciones de delito y medidas concretas que podrían no ser admisibles por nuestras normativas, pero que constituirían materia de amplia discusión técnica y ofrecerían alternativas viables de investigación del crimen.



# III. Servicios públicos eficientes

## CONTENIDO

- A. Sistema de Transporte Masivo de Pasajeros
- B. Cobertura del 100% en agua potable
- C. Cobertura del 100% en electrificación
- D. Gobierno Electrónico
- E. Meritocracia de la administración pública
- F. Agenda de Competitividad Municipal

**E**n el contexto de una economía social de mercado en democracia, el Estado debe ser garante de la institucionalidad y facilitador del desarrollo integral de la sociedad. Para ello, el gobierno debe actuar con eficacia y transparencia, creando las condiciones para que exista paz social, donde los ciudadanos tengan igualdad de oportunidades para competir y donde los empresarios puedan invertir y generar empleos, con la garantía de que existen reglas claras del juego que se aplican a todos. En suma, se requiere construir continuamente un “gobierno moderno y capaz”.

En ese contexto, a los gobiernos les corresponde la prestación y provisión oportuna de una diversidad de servicios que contribuyan a garantizar que los ciudadanos tengan una mejor calidad de vida. En El Salvador, la mayoría de los servicios públicos carecen de calidad, tiene cobertura insuficiente y en algunos lugares, su prestación es inexistente. Ante esta realidad, muchos salvadoreños deben asumir los costos por cuenta propia, pagando doblemente por ellos: por una parte pagan sus impuestos, y por otra, deben pagar la provisión privada de estos servicios.

Desde el punto de vista de una sociedad libre, la provisión de servicios públicos debe buscar la excelencia. Lo público debe ser lo mejor. ¿Por qué razón? Porque lo público es utilizado principalmente por las familias de menores ingresos que no tienen otra forma de proveerse de los servicios mencionados. En consecuencia, una prestación deficiente de estos servicios deja a estas familias claramente en desventaja para poder competir en igualdad de condiciones.

Por ejemplo, los niños que reciben salud deficiente, que en su vivienda no tienen acceso a electricidad y agua potable, que su familia vive asediada por las pandillas, que deben utilizar buses inseguros y que demoran más tiempo del requerido para trasladarse a la escuela, donde reciben educación de baja calidad, y que no tienen espacios de recreación en su colonia/barrio, siempre estarán en desventaja para competir. Por ello, para el sector empresarial lo público debe ser lo mejor, y con ese espíritu

se desarrollan las propuestas de este capítulo en las áreas de transporte masivo de pasajero, y acceso universal a agua potable y electricidad.

Asimismo, las pequeñas empresas deben asumir mayores costos para competir cuando sus propietarios deben realizar directamente trámites lentos y engorrosos en las oficinas públicas, tolerando la mala atención al cliente, la falta de comodidad y la pérdida de su tiempo productivo. Frente a esta problemática se plantean propuestas en las áreas de gobierno electrónico, Meritocracia en la administración pública y competitividad municipal.

## A. Sistema de Transporte Masivo de Pasajeros

Desde hace treinta años, el sistema de transporte masivo de pasajeros del país se ha venido deteriorando progresivamente. En la actualidad, es caótico y desordenado, genera altos niveles de contaminación al aire y serios problemas de congestión debido a la sobreoferta y a la deficiente logística de las rutas. Además, los usuarios reciben maltratos de parte de los motoristas y en muchas ocasiones están expuestos a ser víctimas de delitos, las unidades están en mal estado y son cada vez más viejas y deterioradas, siendo frecuentes los accidentes de tránsito con fatales resultados. Los pasajeros “gastan” una parte significativa de su tiempo en desplazarse de manera incómoda e insegura.

La alternativa ciudadana de comprar un vehículo está provocando más congestión diario y aumento de la presión social para construir vías alternas, que cada vez tiene un costo mayor.

Recientemente, el gobierno presentó su proyecto denominado Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador SITRAMSS, el cual funcionará bajo el esquema Bus Rapid Transit, BTR por sus siglas en inglés, lo que implica la construcción de infraestructura exclusiva en un carril para el tránsito de las unidades en todo su recorrido. Para este tipo de transporte se pretende utilizar autobuses articulados e iniciar con una primera etapa que recorra la distancia entre Soyapango y el centro de San Salvador, para, en una segunda etapa, conectarlo hasta la Plaza Las Américas o El Salvador del Mundo.

Sin embargo, la problemática del transporte colectivo nacional requiere una estrategia integral, por eso se propone construir un **NUEVO SISTEMA DE TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS**<sup>1</sup> que además de solucionar de forma sistémica el problema del transporte en San Salvador, se constituya en el proyecto detonante para iniciar un proceso de transformación y regeneración de la

ciudad capital, posibilitando el desarrollo de proyectos complementarios que eleven el nivel de competitividad de San Salvador y mejore significativamente la calidad de vida de sus habitantes.

### 1. Externalidades de un Nuevo Sistema de Transporte Masivo de Pasajeros

Los beneficios y externalidades positivas de impulsar el Nuevo Sistema son las siguientes:

- Mecanismo que favorece la solidaridad hacia los usuarios del transporte público.
- Mejora la relación entre cobertura, capacidad, calidad y tarifa del servicio.
- Aumenta los niveles de seguridad ciudadana y disminuye la contaminación ambiental.
- Reduce significativamente los tiempos de viaje, congestión vehicular, y costos de operación y mantenimiento de los buses y de los vehículos particulares.
- Oportunidad de iniciar un proceso de transformación, regeneración y recuperación de las ciudades, para convertirlas en urbes modernas, accesibles y seguras.

<sup>1</sup> Posteriormente, otros núcleos poblacionales de gran tamaño y que se encuentren fuera del AMSS deberán ser sujetos a una intervención similar, tales como San Miguel, Santa Ana y Sonsonate. Sin embargo, dado que el AMSS concentra al 60% del parque de buses y microbuses, es innegable la importancia estratégica de iniciar con esta región.



## 2. Características del Nuevo Sistema de Transporte Masivo de Pasajeros

El Nuevo Sistema tendrá al menos las siguientes características:

- Carriles exclusivos para el desplazamiento de buses articulados en los ejes principales, sin congestión ni semáforos.
- Líneas alimentadoras que transportarán a la población desde sus colonias/barrios hasta los ejes principales.
- Con un único boleto a un precio razonable se tendrá acceso a todas las rutas y conexiones del sistema.
- Utilizará una flota de buses articulados y de bajas emisiones.
- Tendrá exactitud en los tiempos de desplazamiento.

## 3. Componentes del Nuevo Sistema de Transporte Masivo de Pasajeros

De manera integral, se proponen los siguientes componentes del Nuevo Sistema:

### a. Infraestructura Vial

Se propone construir corredores viales urbanos de uso exclusivo para buses articulados del Nuevo Sistema. Dado que esta infraestructura estará inmersa en el tejido urbano actual, se recomienda que para la misma se construya una vía tipo “Segundo Piso”.

La primera etapa deberá considerar dos corredores: uno oriente-occidente de 20 Km entre Santa Tecla e Ilopango, y otro norte-sur 15 Km entre Apopa y San Marcos, para totalizar 35 Km de longitud. Las siguientes etapas se construirán de manera flexible, para atender la demanda y el crecimiento

poblacional de las ciudades. Se estima que la construcción de la primera etapa tendría un costo total de alrededor de US \$ 350 millones.

En el diseño original, el “Segundo Piso” tendrá estaciones “tipo metro” para que los ciudadanos puedan abordar/ desembarcar los buses articulados, contará con accesos para personas minusválidas y de la tercera edad, y con equipos, mobiliarios y personal para el sistema de boletería prepago.

Asimismo, con el objeto de darle respeto y dignidad al peatón, la primera etapa incluye la recuperación y remodelación de las aceras comprendidas a lo largo del recorrido de la infraestructura del Nuevo Sistema.

### b. Financiamiento de la infraestructura vial

Se propone que la construcción de la infraestructura vial sea responsabilidad pública. ¿Es viable financiar completamente la construcción de esta infraestructura con fondos públicos? Sólo basta con decir que entre 2008-2010 el gobierno “entregó” US \$ 180 millones en concepto de subsidio al sistema actual, sólo para “compensar” el aumento del costo de operaciones de los buses, y sin que haya mejorado la situación del transporte masivo. Sólo utilizando el actual impuesto de \$ 0.10 por galón de combustible, que recauda US \$35 millones anuales, y con el cual se financia el subsidio, es posible pagar la primera etapa del Nuevo Sistema durante 10 años.

En todo caso, el actual impuesto debe manejarse bajo un esquema tipo FOVIAL. El monto del mismo dependerá de la velocidad con la cual el país decida pagar la primera etapa de la infraestructura, y de los plazos que se establezcan para expandir el sistema.

Para los propietarios de vehículos automotores, este esquema de financiamiento se convertiría en una práctica de solidaridad a favor de las familias de menores ingresos que utilizarán diariamente los buses articulados del Nuevo Sistema, además, los propietarios de vehículos automotores tendrían otro beneficio: calles menos congestionadas.

Para realizar la construcción, se deberán emitir títulos valores a mediano y largo plazo, los cuales serán pagados contra la recaudación que realice este fondo tipo FOVIAL. Sobre la gestión de recursos financieros existe abundante experiencia internacional y nacional.

### c. Prestación del servicio de transporte masivo de pasajeros

Se propone que la prestación del servicio de transporte masivo se concesione. Los concesionarios, teniendo en cuenta las bases de licitación, estarán obligados a invertir en la adquisición de una nueva flota de buses articulados con alta capacidad para la movilización de pasajeros y con combustible que genere bajas emisiones. La prestación del servicio debe realizarse bajo un sistema de control que técnicamente coordine las rutas, los tiempos de desplazamiento y la velocidad de las unidades.

### d. Líneas alimentadoras

Los habitantes de colonias/barrios más alejados de los corredores del eje principal se movilizarán hacia/desde sus viviendas/lugares de trabajo y estudio hacia las estaciones/terminales a través de líneas de buses especiales que formarán parte del Nuevo Sistema. Este servicio también será concesionado y contará con un sistema de tarifas conjuntas para los usuarios.

Los actuales empresarios de autobuses podrán participar en los concursos que elijan a los concesionarios del servicio de las líneas alimentadoras del Nuevo Sistema. Se propone que para fomentar su participación y otorgarles facilidades para crear capital semilla, el gobierno “compre” aquellas unidades de transporte que tengan la vida útil agotada, para “chatarrizar” las unidades de mayor antigüedad.

### e. Seguro obligatorio para las unidades del Nuevo Sistema

Será requisito para todas las unidades del Nuevo Sistema contar con un seguro contra siniestros cuando su recorrido sea exclusivo en la vía de segundo nivel. En el caso de las líneas alimentadoras a nivel, será obligatorio contar con dicho seguro y otro adicional contra daños a terceros.

### f. Recaudación

Se propone que la recaudación del Nuevo Sistema se realice de manera centralizada a través de boleterías en cada estación/terminal. Con la adquisición del boleto, el usuario tendrá derecho a utilizar los diferentes rutas/conexiones del Nuevo Sistema. La administración de la recaudación deberá concesionarse.

### g. Seguridad

Cada estación/terminal contará con mecanismos de vigilancia permanente, a través de la presencia de personal de seguridad, circuito cerrado de televisión, detectores de metales y otras herramientas tecnológicas. Este servicio será concesionado.

### h. Profesionalización de los motoristas

Para la eficiente y segura operación del Nuevo Sistema, será fundamental profesionalizar a los conductores en áreas de manejo responsable, leyes de tránsito, atención al cliente y ética profesional, entre otros aspectos. En lo que se refiere a las condiciones de trabajo, los conductores contarán al menos con las prestaciones que establece la legislación laboral.

De manera preventiva, diariamente se deberán tomar muestras de sangre y orina, así como diversos exámenes médicos que comprueben que los motoristas se encuentran aptos para las labores correspondientes y libres del consumo de alcohol y drogas.

### i. Administración financiera

El administrador financiero del sistema será responsable del diseño e implementación de los procedimientos de recaudación centralizada, de cubrir los costos de operación y del mantenimiento de la infraestructura vial, mobiliaria y demás, de realizar y administrar los contratos con los diferentes concesionarios, entre otros aspectos. Por transparencia, convendrá utilizar figuras fiduciarias.

### j. Planificación y control

El Nuevo Sistema deberá contar con un ente que planifique y controle el sistema, que defina las nuevas rutas y servicios de éste, el tamaño de la flota y las innovaciones tecnológicas, además de fiscalizar la operación y supervisar la recaudación.

### k. Capital humano

Dado que el capital humano es esencial para los nuevos emprendimientos que requieren el uso intensivo de tecnología, se deberá becar a profesionales salvadoreños en diversas universidades extranjeras para que realicen estudios de maestrías en sistemas de transporte, y que, al regresar, se incorporen en las diferentes



áreas del proyecto. Incluso, se puede gestionar con los gobiernos de los países de destino, que los becarios realicen pasantías en las entidades público-privadas que administran sus sistemas de transporte. En la etapa inicial, se contratará a consultores internacionales.

## I. Proyectos Complementarios

Las estaciones/terminales del Nuevo Sistema deberán diseñarse de tal manera que su propia infraestructura pueda “extenderse” creando espacios para el comercio, la prestación de servicios, la recreación y la cultura. En los alrededores se deberá diseñar y construir plazas, parques, instalaciones deportivas, teatros al aire libre, galerías de arte y áreas verdes. Esta infraestructura adicional estará financiada principalmente por inversiones municipales y privadas.

Un proyecto complementario que favorecerá el desarrollo humano en las ciudades del AMSS es la construcción de una ciclovía urbana que puede ser utilizada de manera permanente por los habitantes, ya sea de manera recreativa, deportiva y/o como alternativa para trasladarse diariamente a los lugares de estudio/trabajo. De manera ideal, la ciclovía podría seguir el trazo de los corredores viales de uso exclusivo para los buses del Nuevo Sistema.

Asimismo, será clave la construcción de amplios estacionamientos en zonas cercanas a las estaciones/terminales, así como cerca de los espacios públicos. Las municipalidades podrían construir estacionamientos subterráneos en el subsuelo de los parques y plazas, y darlos en concesión a privados.

## m. Requisitos para implementar el Nuevo Sistema

Para lograr una exitosa implementación de la propuesta, será necesario cumplir los siguientes requisitos previos y durante la marcha del proyecto:

### · Unidad Social

Es necesario que los tres órganos del Estado, municipalidades, academia, sociedad civil, empresa privada, y ciudadanía se unan en un esfuerzo conjunto por facilitar el camino para implementar con éxito el Nuevo Sistema.

### · Liderazgo

Se requiere una entidad/grupo de personas/organizaciones que crea completamente en el proyecto y que se juegue su credibilidad en impulsarlo, persuadiendo al resto de actores de las ventajas y ganancias de implementar el Nuevo Sistema. Se requiere un fuerte

liderazgo para impulsar su financiamiento y para incentivar el retiro gradual de buses y microbuses en mal estado y con vida útil finalizada.

### · Visión de mediano y largo plazo

El proyecto es una solución integral y viable a mediano y largo plazo para resolver la problemática del transporte masivo de pasajeros, por lo que requiere que sea abordada por los diferentes actores nacionales desde esa perspectiva.

Lo anterior requiere e incluye el apoyo de los partidos políticos y de sus respectivas fracciones legislativas, sobretodo porque los empresarios del transporte mantienen y fomentan vínculos político-partidarios, que pueden afectar el éxito del proyecto.

Además, por su naturaleza, requiere del aporte técnico-científico de universidades, centros de pensamiento y organizaciones no gubernamentales, y con la experiencia de organismos y agencias de cooperación internacional.

### · Institucionalidad

Para conducir el proceso de manera transparente y eficiente se propone la creación de una Entidad Gestora del Proyecto, con carácter independiente, quien será la responsable de desarrollar las diferentes etapas: planificación, pre-factibilidad y factibilidad del proyecto, financiamiento y gestión de recursos de largo plazo, procesos de licitaciones para la construcción de la infraestructura vial y para la concesión de los diferentes servicios que se requieren, entre otras funciones.

## B. Cobertura del 100% en Agua Potable<sup>2</sup>

La problemática del acceso al agua potable en El Salvador es compleja y se pueden identificar diversos problemas, entre los cuales, sobresale la falta de acceso al servicio de agua segura<sup>3</sup>. Según datos de la Encuesta de Hogares para Propósitos Múltiples de la DIGESTYC, casi 200 mil hogares no contaban con acceso a agua segura en 2009, representado el 12.4% del total nacional.

**Cuadro 1**  
Hogares por área según fuente de abastecimiento de agua

Código	Abastecimiento de agua	Urbano	Rural	Total
A	Cañería dentro y fuera de la vivienda	852,190	252,886	1105,076
B	Cañería del vecino más acarrero de cañería de vecino	65,508	50,366	115,874
C	Pila, Chorro público o cantarera y chorro común	28,692	17,498	46,190
D	Pozo y manantial protegido	27,613	60,676	88,289
Hogares con agua segura (A+B+C+D)		974,003	381,426	1355,429
E	Camión, carreta o pipa	17,328	15,842	33,170
F	Pozo con tubería y pozo no protegido	17,999	40,257	58,256
G	Ojo de agua, río o quebrada	6,941	70,074	77,015
H	Manantial no protegido	277	6,772	7,049
I	Colecta agua lluvia	7,207	7,367	14,574
J	Otros medios	1,561	1,054	2,615
Hogares sin agua segura (E+F+G+H+I+J)		51,313	141,366	192,679
Total Hogares País		1025,316	522,792	1548,108
Hogares con agua segura		95%	73%	87.6%
Hogares sin acceso a agua segura		5%	27%	12.4%

Fuente: Elaboración propia con base a EHPM 2009

Entre el resto de problemas que enfrenta el sector, pueden mencionarse la insuficiente calidad y potabilidad del agua para beber, las deficiencias técnicas en el sistema de distribución, el centralismo de la administración del sistema y la poca gestión ambiental del recurso hídrico.

Ante esta situación, es importante que el país cuente con servicios e infraestructura adecuada para la prestación de agua potable en los hogares, protegiendo al mismo tiempo el recurso hídrico por medio de la conservación del medio ambiente. Para ello, se proponen las siguientes estrategias:

<sup>2</sup> Este apartado está basado en el capítulo V, de la Segunda Parte del documento de ENADE 2005  
<sup>3</sup> Para el análisis del acceso al servicio de abastecimiento de agua, se parte del concepto internacional de abastecimiento de "agua segura" con tecnologías protegidas o mejoradas, la cual se define como la disponibilidad de al menos 20 litros por persona por día de una fuente "mejorada", ubicada dentro de un radio de un kilómetro de la vivienda del usuario. Una fuente "mejorada" es aquella que proporciona "agua segura", tales como una conexión domiciliar, un pozo o punta perforada. Programa de Seguimiento Conjunto 2005 UNICEF – OMS. Tomado de: [http://www.wssinfo.org/en/122\\_definitions.html](http://www.wssinfo.org/en/122_definitions.html)

## 1. Estrategias en la zona urbana

### a. Mejorar la eficiencia de los sistemas urbanos

Los hogares urbanos que se abastecen por camiones o pipas son factibles de ser atendidos, ya sea porque cuentan con infraestructura y sólo requieren que les llegue el servicio de agua, como por las ampliaciones en las redes existentes. Esto será posible con sólo tomar medidas de control, como las siguientes, que generen excedente de agua en las redes cercanas a su ubicación:

- Universalizar la instalación de medidores en los hogares para incrementar la oferta disponible de agua en el área urbana<sup>4</sup>. Factible de realizarse en dos años.
- Instalar válvulas sostenedoras de control de caudal y presión para regular los volúmenes de agua demandados en puntos estratégicos de las redes identificadas en las cabeceras municipales. Factible de realizarse en dos años.

### b. Transferir sistemas a las municipalidades en las zonas urbanas

Como parte de un necesario proceso de descentralización, es importante transferir la administración de 34 sistemas de acueductos y alcantarillados a igual número de municipalidades identificadas a nivel nacional. Actualizando datos de 2005, tendría un costo de US\$ 30 millones de dólares y es factible de ejecutarse en dos años.

<sup>4</sup> Se tomará como referencia mínima la información recolectada en 2005 en cuanto a: Reemplazo de 106,327 medidores en mal estado, de los cuales 64,486 se ubican en el Gran San Salvador (17.5%), 13,007 en la Zona Central (13.6%), 14,892 en la Zona Occidental (14.3%) y 13,582 en la Zona Oriental (18.3%). La nueva instalación de 249,063 para sustituir conexiones directas, de los cuales 93,543 se ubican en el Gran San Salvador (25.3%), 58,208 en la Zona Central (61.1%), 55,294 en la Zona Occidental (53.2%) y 42,018 en la Zona Oriental (56.7%).

Para garantizar la sostenibilidad de los sistemas transferidos, se propone que se faculte a invertir a las empresas descentralizadas, bajo su propiedad, en la ampliación, mejora o rehabilitación de las redes existentes, atendiendo las áreas urbanas y periféricas de sus cabeceras municipales.

### c. Proteger pozos en la zona urbana<sup>5</sup>

Proteger 9,000 pozos del área urbana que abastecen a 18,000 hogares.

### d. Otras medidas de fácil acceso y formas no convencionales <sup>6</sup>

Ampliar las redes existentes y construir e instalar 800 servicios de fácil acceso —que abastezcan a 10 familias cada uno—, como cantareras y colectores de aguas lluvias en zonas aledañas a donde ya existen sistemas de agua por cañería. Esto será posible a partir de la estabilización del sistema y permitirá atender a 8,000 hogares. Es factible realizarse en dos años.

Se estima que la estrategia para la zona urbana puede beneficiar a 51,313 hogares con un costo aproximado de US\$48.6 millones, según se detalla en el cuadro 2.

**Cuadro 2**  
Costos de las estrategias para la zona urbana

	Unidades	Costo unitario (US\$)	Costo total (Millones \$)	Nuevos hogares con acceso
Mejorar la eficiencia de los sistemas urbanos				
Instalar medidores	356,000	36	12.8	25,321
Instala válvulas de control (caudal y presión)	1,870	1,560	2.9	
Transferir sistemas a municipalidades	34	882,353	30.0	
Proteger pozos	9,000	216	1.9	17,999
Medidas de fácil acceso y no convencionales	800	1,200	1.0	7,993
<b>Total</b>			<b>48.6</b>	<b>51,313</b>

Fuente: Elaboración propia con base a datos proporcionados por ANDA y CARE

## b. Construcción de sistemas rurales descentralizados

Construir sistemas rurales a partir del mejoramiento y protección de las fuentes y nacimientos de agua que existen en las diferentes zonas, con preferencia por aquellos que operen por gravedad. Estos sistemas tendrían caja de captación, protección aledaña que evite que los animales se acerquen y la contaminen, tanques recolectores y red de distribución. Se propone construir 860 sistemas rurales que abastezcan a 100 familias cada uno.

## c. Construcción de microsistemas en áreas rurales con población dispersa

Construir microsistemas de agua no convencionales en lugares remotos y para familias dispersas, tales como reservorios, tanques y otros, con sus respectivas redes de distribución. Se propone construir 1,520 microsistemas que abastezcan de agua a 10 familias cada uno.

Adicionalmente, éstos pueden vincularse con el desarrollo de otras acciones productivas como la creación de especies crustáceos, peces y otros, al igual que la utilización del agua para riego y mejoramiento de la productividad de legumbres, verduras, frutas y otros.

Su implementación demanda de mayores análisis y localizaciones específicas. Una zona comúnmente sugerida por la escasez de agua en el verano es el norte de la región oriental.

## 2. Estrategias en la zona rural

### a. Protección de pozos

Para generar condiciones sanitarias que mejoren la calidad del agua de los pozos, se requiere como mínimo la construcción de una loza de protección, la instalación de una bomba manual de mecate y la construcción de un sello sanitario alrededor del pozo. La potabilización del agua obtenida se realizará por medio del suministro de puriagua a la población por parte de la red de promotores del Ministerio de Salud. Se propone proteger y rehabilitar 40,257 pozos en el área rural.

<sup>5</sup> Se supone que un promedio de dos hogares se abastecen de un pozo.

<sup>6</sup> Instalar cantareras o colectores de aguas lluvias en zonas aledañas a sistemas de cañería.



Se estima que la estrategia para la zona rural puede beneficiar a un aproximado de 141,460 hogares con un costo estimado de US\$117 millones, según se detalla en el cuadro 3.

**Cuadro 3**  
Costos de las estrategias para la zona rural

Concepto Medida	Unidades	Costo unitario (US\$)	Costo total (Millones \$)	Nuevos hogares con acceso
Pozos rurales protegidos	20,129	240	4.8	40,257
Construcción de sistemas rurales descentralizados	860	103,800	89.3	85,916
Construcción de microsistemas en áreas rurales con población dispersa	1,520	15,000	22.8	15,193
<b>Total</b>			<b>116.9</b>	<b>141,366</b>

Fuente: Elaboración propia con base a datos proporcionados por ANDA y CARE

### 3. Estrategias complementarias

- Crear un mecanismo de financiamiento para intermediar recursos financieros de donantes e inversionistas destinados a la construcción de infraestructura de agua potable y saneamiento, así como asistencia técnica en la gestión, operación y mantenimiento.
- Modernizar el marco institucional y jurídico del sector agua.
- Desarrollar campañas de concientización sobre el buen uso y ahorro de agua potable.
- Crear mecanismos de financiamiento para infraestructura de reserva de agua en todas las residencias de la zona urbana a nivel nacional.

## C. Cobertura del 100% en electrificación

Según datos de la DIGESTYC, el 8.7% de los hogares en El Salvador no cuentan con servicio de energía eléctrica, siendo el área rural la que presenta un déficit mayor, equivalente al 19% de hogares sin electrificar. En total, más de 134 mil familias no tienen servicio de alumbrado.

Las estrategias que se plantean a continuación consideran que se puede alcanzar cobertura universal en un plazo máximo de tres años, teniendo en cuenta que los hogares urbanos tendrán un menor costo de conectarse por estar en la cercanía de las redes de distribución actual, mientras que la carencia rural demandará mayores inversiones debido a que en muchos casos ni siquiera existen líneas de distribución en los alrededores<sup>7</sup>.

Independientemente de la ubicación del lugar de residencia, toda familia salvadoreña debe tener la oportunidad de conectarse a la red nacional del tendido eléctrico. La evidencia empírica indica que al menos un 25% de los hogares accederá de manera autónoma a los servicios de energía eléctrica en los siguientes tres años, por lo que las estrategias a proponer supondrán cubrir el déficit de 100,000 hogares, y tendrán un costo total estimado de US \$ 92.6 millones.

<sup>7</sup> Se estima que un hogar rural tendría un costo de electrificación de US \$ 1,200, mientras que un hogar urbano, por su cercanía a la red, sólo tendría un costo de US 120.



Se propone implementar de manera paralela las siguientes estrategias:

1. Dar continuidad a la estrategia bipartita del Programa de Electrificación Rural del Fondo del Milenio FOMILENIO que proyecta beneficiar a 30 mil hogares en 94 municipios de la zona norte del país.
2. Llevar el acceso a energía eléctrica a los estratos más pobres por medio del Programa Comunidades Solidarias.
3. Impulsar un Programa que estimule a los 50 municipios que actualmente tienen la mayor cobertura a nivel nacional para que completen entre el 0.5% y el 10% de las viviendas que se encuentran pendientes, hasta lograr el 100% de electrificación en el municipio.

Lo que se busca es avanzar en el núcleo duro final con el objetivo de cerrar la brecha en estos 50 municipios, y provocar un efecto demostración de que es posible lograr la cobertura universal en el resto de municipios. De hecho, en los últimos cinco años, y según datos de DIGESTYC,

**Cuadro 4**  
Hogares por área según disponibilidad de servicio de alumbrado

Código	Servicio de alumbrado	Urbano	Rural	Total
A	Electricidad	916,028	335,352	1251,380
B	Luz Solar	64	181	245
C	Conexión eléctrica vecino	74,031	84,423	158,454
D	Generador eléctrico	30	3,444	3,474
Hogares con servicio de alumbrado (A+B+C+D)		990,153	423,400	1413,553
E	Kerosene (Gas)	6,906	57,641	64,547
F	Gandela	26,772	36,869	63,641
G	Otra clase	1,485	4,882	6,367
Hogares sin servicio de alumbrado (E+F+G)		35,163	99,392	134,555
Total Hogares País		1025,316	522,792	1548,108
Hogares con servicio de alumbrado (%)		96.6%	81.0%	91.3%
Hogares sin servicio de alumbrado (%)		3.4%	19.0%	8.7%

Fuente: Elaboración propia con base a EHPM 2009

solamente mil hogares han sido electrificados en el área urbana, mostrando lo difícil que es avanzar en los últimos tramos para lograr la cobertura universal.

Como mecanismo de incentivo moral, el gobierno central podría crear un premio presidencial de “Municipio 100% Electrificado” para reconocer el involucramiento de los gobiernos locales.

## D. Gobierno electrónico

El futuro de los países en desarrollo muestra grandes potenciales de crecimiento, en la medida en que hagan uso de las Tecnologías de Información y Comunicación TIC. Dichas tecnologías se han convertido en un factor estratégico que mejora la eficiencia de la educación, incrementa las tasas de crecimiento económico y eleva la calidad de vida de los ciudadanos.

En el sector productivo, las TIC han revolucionando la forma de hacer negocios, sobre todo por medio del comercio electrónico, el cual permite el intercambio de información, transacciones, bienes, servicios y conocimiento entre empresas y consumidores finales, así como en las relaciones entre las empresas y el gobierno por medio de licitaciones electrónicas.

En este sentido, a partir de la década pasada, en los documentos de ENADE el sector empresarial salvadoreño ha propuesto medidas para modernizar la gestión pública a través de la utilización de las tecnologías de la información, las cuales van orientadas a aumentar la eficiencia de los sectores productivos, y, al mismo tiempo, disminuir el gasto corriente del gobierno.



Sin embargo, el aprovechamiento adecuado de las TIC en el sector público no debe hacerse ni de forma aislada, ni enfocada a la simple instalación y uso de computadoras en las instancias públicas. Requiere de la conjunción de planificación, legislación, orientación y canalización de recursos financieros y humanos, para crear una infraestructura integrada que facilite su aprovechamiento integral.

Tomando en cuenta los aspectos anteriores, a continuación se presentan estrategias encaminadas a modernizar la gestión pública mediante la utilización eficiente de las TIC:

1. Fortalecer la Dirección de Innovación Tecnológica e Informática ITIGES, la cual pertenece a la Secretaría Privada de la Presidencia, para el desarrollo efectivo de su Política Global de Presencia Web que busca la modernización de los procesos administrativos del Estado.
2. Retomar la Política Nacional de Informática aprobada por CONACYT en 2000.
3. Crear el marco institucional para impulsar la Estrategia Nacional del Programa e-país.
4. Crear el marco legal adecuado para impulsar el gobierno electrónico, aprobando la Ley de Comercio Electrónico, Ley de la Firma Electrónica, Ley de Facturación y Pagos Electrónicos, Ley de Protección de Datos, y reformar el Código Penal y la Ley de Propiedad Intelectual en concordancia con estas nuevas leyes.
5. Implementar la simplificación de trámites en todas las entidades gubernamentales, de tal forma que se supriman aquellos que sean innecesarios, que incrementan el costo operacional y hacen menos eficientes a la Administración Pública. Para ello se deberá reducir los requisitos y exigencias necesarias para la creación de nuevas empresas y otros procedimientos empresariales, estableciendo instrumentos homogéneos que faciliten el registro y control, e incorporando sistemas de supervisión automatizados que minimicen la necesidad de estructuras de supervisión y de control adicionales. A estos efectos, se propone aprobar la Ley de Simplificación de Trámites y la Ley de Procedimientos Administrativos.
6. Adoptar, por parte del Estado, las TIC como la base para desarrollar un proceso de modernización de su propio funcionamiento y de los servicios que brinda, facilitando su acceso a los ciudadanos y empresas. Con ello, disminuirán los costos de funcionamiento de varias entidades públicas, los cuales podrían ser destinados a atender las necesidades sociales de la población más pobre del país. Entre los servicios a prestar se encuentran los siguientes:
  - 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, 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.
  - Pago electrónico del Impuesto Sobre la Renta y al Valor Agregado.
  - Publicación de carteles y subasta electrónica de las licitaciones gubernamentales.
  - Implementación de la e-Democracy, que incluye biblioteca jurídica, consulta del diario oficial y voto electrónico.
7. Construir una red inalámbrica a nivel nacional que pueda ser utilizada por todas las entidades públicas del país; de manera especial, se requiere que esta red llegue a todas las escuelas públicas, unidades de salud, a las 262 municipalidades y a otras entidades públicas descentralizadas.
8. Establecer políticas para impulsar la educación a través de las TIC. En particular, dado que los niños y jóvenes son los principales usuarios de las TIC, el gobierno deberá garantizar que los alumnos de cada entidad educativa pública del país tendrán acceso al uso de computadoras e internet. Para tal efecto, se podrá contratar a empresas privadas para la prestación de estos servicios.
9. Establecer el marco legal para el desarrollo de la educación no presencial.



## E. Meritocracia de la administración pública

Los empleados y funcionarios públicos deben poseer capacidades sobresalientes que les permitan desempeñar con eficiencia las responsabilidades que su cargo implica. Además de conocimientos técnicos, deben poseer una notable capacidad para adaptarse a los cambios y responder rápidamente con estrategias claras y precisas a las distintas problemáticas de la realidad nacional.

El sector público necesita estar organizado de tal manera que pueda atraer y retener gente talentosa y creativa, con el suficiente espacio para que se puedan tomar algunos riesgos y generar innovación y cambio institucional permanentemente. Los empleados del sector público debe tener capacidades explícitas de focalizarse en temas estratégicos y de pensar intensivamente en el futuro. Esto debe ir acompañado de la debida cultura del desempeño, transparencia y rendición de cuentas.

Sin embargo, al igual que en muchos países de Latinoamérica, en El Salvador la práctica cultural para acceder a un empleo en el sector público, es por medio del sistema del compadrazgo o clientelismo político. Dicha práctica ha sido utilizada y defendida por los gobiernos a través de los años, debido a que facilita en gran medida el cumplimiento de los fines político-electorales.

Un funcionario o empleado público que accede al cargo por clientelismo, estará siempre expuesto a las presiones de los grupos de interés que lo colocaron en esa posición, mientras que uno elegido por sus méritos y capacidades, será más independiente y tendrá mayor libertad de consenso con los distintos actores económicos, políticos y sociales.

Por otro lado, la institucionalización del sistema del mérito dota de eficiencia a las burocracias de economías de mercado. Un equipo de trabajo capaz, interiorizará fácilmente la visión de país que el gobierno pretende impulsar y tendrá la destreza de implementar de manera conjunta las estrategias necesarias para ejecutarlas.

A estos efectos, se propone avanzar en la construcción de una burocracia eficiente, donde los funcionarios públicos accedan a sus puestos exclusivamente por sus competencias. Se propone establecer un Sistema Nacional del Servicio Civil que considere los siguientes componentes:

1. Aprobar una Ley de la Carrera Administrativa que modernice el sistema de contratación de la administración pública en base a la Meritocracia, que defina con claridad los procesos de selección, contratación, ascensos, despidos, estímulos profesionales e incrementos salariales en el sector público. De esta manera, se iniciará una etapa basada en las competencias, experiencia laboral y méritos por desempeño y resultados.
2. Crear, como parte de la Ley de la Carrera Administrativa, un Registro Nacional de Empleados Públicos que disponga de forma sistematizada la información del escalafón de la administración pública.  
  
Asimismo, actualizar permanentemente este registro, haciendo constar experiencia laboral, resultados de los exámenes de ingreso y evaluaciones de desempeño anuales, y vinculando los incrementos salariales y los ascensos con dichos resultados. También deberá actualizarse la formación académica, las capacitaciones y cualquier otra información relevante para evaluar el desempeño de los empleados públicos.
3. Crear, como parte de la Ley de la Carrera Administrativa, una entidad que centralice la contratación de los empleados públicos, con procedimientos de selección, que contengan criterios de idoneidad, competencias y méritos al ingresar al servicio público.
4. Establecer un programa de capacitación permanente dirigido a los empleados públicos de las diferentes dependencias gubernamentales, de acuerdo con las competencias requeridas por cada puesto.
5. Instaurar un programa permanente de becas para la formación académica de los empleados públicos en pregrado y postgrado, al cual se acceda a través de esquemas concursables.
6. Implementar un "Régimen de Contratos" para los funcionarios de confianza de la administración pública —Ministros, Vice-Ministros, Presidentes de Autónomas, Superintendentes y Presidentes de Autoridades, Secretarios—. Bajo este régimen, los funcionarios de

## F. Agenda de competitividad municipal

confianza firmarán un contrato con el Presidente de la República en el cual se establecerán metas anuales cuantificables y medibles que cumplirá la entidad pública durante su gestión. En el mismo contrato se establecerán las entidades privadas responsables de realizar una auditoría para evaluar el cumplimiento del mismo, así como los respectivos atenuantes. En caso de incumplimiento, el funcionario deberá renunciar y/o el Presidente de la República lo destituirá. Este contrato será de conocimiento público.

Los gobiernos municipales, además de ser un factor clave para la descentralización del Estado, son el agente catalizador del desarrollo económico local. El desempeño de esta función necesita imprescindiblemente entrar en la dinámica de la competitividad para atraer inversiones que fomenten el empleo y la riqueza.

El estudio “Índice de Competitividad Municipal 2009”<sup>8</sup>, dio a conocer el nivel de competitividad de los 100 municipios más poblados del país en cuanto al ambiente de negocios, y mostró las limitaciones administrativas y normativas al desarrollo del sector privado.

Un entorno de negocios positivo permite que los gobiernos municipales puedan atraer y retener inversión local y externa, promover el comercio, explotar oportunidades e impulsar desarrollo económico y creación de empleo en su localidad.

Los resultados del estudio mostraron que, aún cuando las dotaciones de recursos tales como infraestructura, desarrollo humano y cercanía de mercados son un aspecto importante, no influyen directamente en la creación de un entorno competitivo. Por el contrario, se demostró que aspectos como transparencia, servicios municipales eficientes, proactividad y pagos informales son los principales factores subyacentes a la competitividad, y están correlacionados con el éxito de los negocios.

Asimismo, los datos obtenidos mostraron que las políticas y procedimientos que son amigables al entorno del negocio, tienen impactos positivos en el desarrollo económico local, a través de mejoras en la calidad de vida de los habitantes del municipio.

En suma, basados en los resultados del estudio, se propone una agenda para mejorar continuamente la competitividad municipal, el cual deberá abarcar los siguientes aspectos:

### 1. Transparencia municipal

Aumentar el grado de apertura en el acceso a información y documentos de utilidad para la ciudadanía, velar por la transparencia de las licitaciones y los procesos para presentar quejas o hacer reclamaciones, y asegurar la suficiente previsibilidad de los cambios a las regulaciones que afectan los negocios en el municipio, tales como reglamentos, tasas o impuestos.

<sup>8</sup> Las conclusiones y propuestas de este apartado se basan en el estudio “Índice de Competitividad Municipal 2009, El Salvador. Midiendo la gobernabilidad económico local para crear un mejor entorno empresarial.” que fue financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID, y preparado por RTI Internacional y Escuela Superior de Economía y Negocios ESEN.

## 2. Servicios municipales

Procurar la mayor calidad posible en los servicios que proporcionan los municipios a los habitantes y al sector privado, proveyendo facilidades en procedimientos administrativos, pago de impuestos y eficiencia en la ejecución de obras públicas. Además, se debe trabajar en el control del comercio informal, prevención y combate de la delincuencia y desarrollo de programas de emprendedurismo y de apoyo a las asociaciones de negocios locales, siendo también importante trabajar en la promoción del turismo y otras oportunidades de negocios.

## 3. Pro-actividad municipal

Trabajar activamente para solucionar problemas de los negocios de su localidad y crear iniciativas propias con respecto al sector privado sin depender del Gobierno Central. A mayor nivel de dinamismo del gobierno municipal para desarrollar o promover iniciativas que atraigan inversión y mejoren el ambiente local para hacer negocios, aumenta las posibilidades de convertir el municipio en un polo de desarrollo.

## 4. Pagos Informales

Implementar medidas para erradicar que los funcionarios municipales exijan pagos informales para el otorgamiento de permisos o licencias, para tener acceso a documentos municipales, para resolver problemas relacionados con el pago de impuestos, o para ganar la adjudicación de una licitación.

## 5. Seguridad Ciudadana Municipal

Cada vez existe la percepción que los gobiernos municipales tienen o deberían tener como responsabilidad la provisión de servicios de seguridad ciudadana. Por ello, se recomienda que las municipalidades aumenten sus capacidades para reprimir y prevenir delitos en su localidad.

## 6. Tiempo para cumplir con regulaciones

Regular los mecanismos y la frecuencia de las inspecciones que las municipalidades realizan a las empresas, para evitar que sean utilizadas como instrumento de persecución.

## 7. Tasas e Impuestos

Procurar un sano equilibrio con respecto a las municipalidades vecinas en el monto de impuestos, tasas y otros cargos locales requeridos para operar un negocio, valorando incluso el establecimiento de incentivos fiscales para atraer inversiones privadas.

## 8. Costos de Entrada

Hacer eficiente el procedimiento municipal para registrar e iniciar las operaciones de un negocio, disminuyendo tiempos, simplificando requisitos y facilitando los trámites.

## 9. Regulaciones Municipales

Establecer únicamente regulaciones pertinentes, de acuerdo con los objetivos de desarrollo del municipio, buscando mantener regulaciones que de manera aceptable permitan competir con municipalidades vecinas.

El desarrollo nacional aumentará cuando las municipalidades se integren a la iniciativa de mejorar su índice de competitividad, y se propicie una sana competencia entre las comunas para mejorar las políticas locales que permitan su desarrollo económico y social local.



# IV. Sistema Nacional de Concesiones

## CONTENIDO

A. Institucionalidad para el Sistema Nacional de Concesiones

B. Proyectos de Infraestructura

## A. Institucionalidad para el Sistema Nacional de Concesiones

Las Alianzas Público Privadas APP se entienden como acuerdos de cooperación entre entes públicos y privados, en virtud de los cuales, a través de diferentes instrumentos, técnicas, alcance y plazos, se implica al sector privado en el diseño, construcción, ampliación, mantenimiento, gestión y/o financiación de infraestructuras o servicios de interés público, transfiriéndole riesgos y responsabilidades, mientras el Estado mantiene potestades de control y regulación de la actuación de los entes privados intervinientes<sup>1</sup>.

Una modalidad de APP son las concesiones. En ellas, el gobierno establece las “reglas del juego” por medio de las cuales el sector privado diseña, construye, remodela, opera, gestiona o presta mantenimiento temporal a infraestructura propiedad del Estado. Al final del tiempo estipulado, la obra pública dada en concesión, le es devuelta al Estado.

Es importante resaltar que en ningún momento los privados pasan a ser propietarios de las obras concesionadas. Solamente tienen control de la obra en cuestión durante el tiempo que dura la concesión, y siempre bajo las reglas del juego que establece la ley respectiva.

Los contratos de concesiones se caracterizan por ser de larga duración, y en ellos se pueden distinguir las etapas de diseño, construcción y explotación de la infraestructura concesionada. Normalmente, el plazo del contrato entra en vigencia desde la etapa de construcción de la obra, por lo que el concesionario tiene todos los incentivos para finalizarla lo más pronto posible, ponerla en funcionamiento y comenzar a cobrar las tarifas correspondientes por el uso de la misma.

<sup>1</sup> Aproximación a la Construcción de Alianzas Público-Privadas. Agencia Vasca de la Innovación INNOBASQUE 2008.

Por ello, un Sistema Nacional de Concesiones permite al gobierno obtener recursos humanos y financieros del sector privado, los cuales el país podrá destinar para construir infraestructura estratégica de calidad internacional, mientras se institucionaliza el papel del gobierno como facilitador, controlador y regulador.

En consecuencia, el gobierno libera recursos que se hubieran destinado para la construcción de obras públicas, los cuales puede destinar para cumplir su rol subsidiario en una economía de mercado: atender proyectos sociales enfocados en la construcción de infraestructura en beneficios de las familias salvadoreñas más pobres, como agua potable y saneamiento, electrificación, caminos rurales pavimentados, así como en la provisión de educación, salud de calidad y vivienda digna.

En el caso de El Salvador, es imprescindible mejorar su nivel de competitividad, invirtiendo en una infraestructura moderna, que reduzca los costos y facilite la comunicación, el traslado de bienes y la prestación de servicios.

La experiencia internacional indica que las áreas claves alrededor de las cuales se debe y es factible realizar un proceso profundo de transformación a través de un sistema de concesiones son las siguientes: energía eléctrica, telecomunicaciones, puertos y aeropuertos, infraestructura vial y ferroviaria, acueductos, tratamiento de aguas residuales y manejo integral de los desechos sólidos, sistemas de transporte masivo de pasajeros y cárceles, entre otros.

Dada la escasez de recursos, se hace necesario abordar el tema del financiamiento tomando en cuenta las concesiones, las cuales han sido empleadas en los últimos años con éxito en países como Chile, Perú, Colombia, Argentina y México, que bajo este sistema han modernizado sectores completos de su infraestructura.

En nuestro país, hay un amplio margen para impulsar una estrategia de modernización y ampliación de la infraestructura bajo

esquemas similares. Por ello, se recomienda establecer un Sistema Nacional de Concesiones, donde el Estado otorgue las obras públicas prioritarias, mediante licitaciones competitivas, transparentes y abiertas, con el objeto de preservar y mejorar la calidad de la infraestructura y de los servicios públicos.

Lo anterior permitirá la participación del sector privado en los procesos de inversión, mantenimiento y explotación de obras públicas, por medio de un procedimiento que permita recuperar la inversión a través del cobro directo de una tarifa a los usuarios y/o de la venta de un servicio, como por ejemplo en el caso de la energía eléctrica.

En ese sentido, se propone que las concesiones únicamente se adjudiquen mediante un proceso de licitación pública, que asegure la igualdad entre los participantes y cree las condiciones más ventajosas para el Estado y el interés público. El concesionario se comprometerá a cumplir las especificaciones del contrato en los plazos establecidos, a cambio, realizará las inversiones correspondientes y cobrará una tarifa a los usuarios que permitirá recuperar la inversión.

## 1. Marco legal para el Sistema Nacional de Concesiones

Para dar origen al Sistema Nacional de Concesiones será necesario aprobar el marco legal que defina las funciones de la entidad pública responsable de liderar el proceso de provisión de infraestructura, así como las condiciones bajo las cuales participará el sector privado, la dimensión temporal de las concesiones, los esquemas tarifarios, la regulación y supervisión pública, entre otros aspectos relevantes.

En todo caso, este marco legal deberá combinar adecuadamente la rigidez de las disposiciones de cumplimiento obligatorio, sin espacio para arbitrajes ni negociaciones, con normas flexibles que permitan estructurar los contratos para la concesiones, de acuerdo a las necesidades de cada proyecto. Justamente, la principal característica de estos contratos consiste en que el concesionario está sometido a un estricto régimen de derecho público, impuesto por la ley, el reglamento y las bases de licitación.

De manera particular, para implementar en el corto plazo el Sistema de Concesiones, se requiere la aprobación urgente de la siguiente legislación:

- a. Ley Marco del Sistema Nacional de Concesiones.
- b. Ley de Fondos de Inversión.
- c. Reformas a la sección de contratos de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública LACAP.

Asimismo, el proceso de concesiones se debe caracterizar por una gran transparencia que proporcione confianza, tanto al sector público como al privado. Los proyectos licitados deberán ser de calidad. De esta forma, se logrará que las obras públicas entregadas en concesión tengan una alta rentabilidad social y privada.

En este punto, es trascendental destacar dos aspectos fundamentales para el éxito de la implementación del Sistema de Concesiones. En primer lugar, la iniciativa debe contar con un amplio respaldo político que supere las discusiones ideológicas.

En segundo lugar, una vez aprobada la legislación, se requiere que el país realice un fuerte trabajo de promoción y mercadeo del Sistema Nacional de Concesiones en el extranjero, dirigido a empresas especializadas con experiencia, y que participan de concesiones en diversos países del mundo. La manera menos costosa de implementar el Sistema y aprender con rapidez, es a través del acompañamiento de especialistas.

## 2. Consejo Nacional de Infraestructura e Inversiones

El desarrollo de la infraestructura supone una visión estratégica de largo plazo, con criterios claros sobre las prioridades de modernización, en función de los objetivos del desarrollo. En este punto, el sector privado desea rescatar una idea que ha sido planteada insistentemente, sobre la necesidad de crear una instancia ad hoc que tenga entre sus funciones básicas la definición de la estrategia global en materia de infraestructura, la capacidad de generar decisiones vinculantes para orientar el proceso de concesiones, y servir de elemento catalizador en las instancias políticas.

Para cumplir las funciones mencionadas anteriormente, se propone crear el Consejo Nacional de Infraestructura e Inversiones, compuesto por representantes del gobierno y la empresa privada. Esta instancia puede cambiar la capacidad del país para potenciar su desarrollo, generando ante todo una nueva dinámica en el campo político que le dé viabilidad en todos los órdenes.

## 3. Sistema Nacional de Inversiones

De manera complementaria, se propone 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 ambiental, social, financiera y económica, con mecanismos técnicos de evaluación, de gestión e impacto. Este Sistema se convertirá en una instancia técnica para evaluar los proyectos públicos que sean propuestos, y a partir de la respectiva evaluación, asignarles un puntaje y una posición de prioridad respecto del resto de proyectos.

A partir de la información sistematizada del Sistema Nacional de Inversiones será posible priorizar aquel conjunto de proyectos que están sujetos a ser concesionados, así como aquellos proyectos, principalmente de infraestructura básica, que ejecutarán las diferentes entidades públicas, y los proyectos que todavía requieren un tiempo para generar rentabilidad positiva al país.

Asimismo, se propone establecer una unidad coordinadora que realice el seguimiento a la ejecución de las obras públicas para racionalizar la inversión en capital.

## 4. Entidad responsable de las concesiones

Para el establecimiento del Sistema Nacional de Concesiones, se recomienda crear una entidad responsable que asuma las competencias correspondientes, incluyendo la realización de estudios técnicos, económicos, sociales, ambientales y financieros sobre las obras de infraestructura pública que estarán sujetas a ser concesionadas, elaborar los términos de referencia y llevar a cabo los procesos de licitación, diseño, propuesta y cumplimiento de la legislación respectiva, la cual debe ser clara, transparente, predecible y precisa. Asimismo, impulsará mecanismos eficientes para la solución de controversias y para la modificación/ finalización anticipada de los contratos.



## B. Proyectos de infraestructura<sup>2</sup>

Dada la institucionalidad anterior, es posible identificar una serie de proyectos de infraestructura sujetos a ser parte de un plan de inversiones para el desarrollo del país, los cuales pueden ser concesionados al sector privado. Dicha agenda debe considerar los proyectos que se detallan a continuación.

### 1. Sector de energía eléctrica

La demanda de energía eléctrica aumenta a medida que se incrementa el ingreso por habitante. De acuerdo a estimaciones propias, en un escenario moderado de crecimiento económico, la demanda máxima adicional que requerirá el país será de 46 MW anual durante los próximos cuatro años, y para el período 2011-2024 demandará un total 808 MW adicionales a la oferta instalada actualmente.

**Cuadro 5**  
Proyecciones de demanda máxima de energía y potencia eléctrica

Tasa de Crecimiento		Incremento anual promedio de demanda máxima en MW		Incremento total de demanda máxima en MW	
PIB	Demanda Máxima MW	2011-2014	2011-2024	2011-2014	2011-2024
1%	1.1%	11	11	42	157
4%*	4.5%	46	58	183	808
7.5%**	8.5%	91	144	366	2022

Fuente: Elaboración propia con base a datos de BCR, SIGET y UT

\*Crecimiento promedio de la economía entre 2005 y 2007

\*\* Crecimiento promedio esperado entre 2011 y 2024, según INICIATIVA EL SALVADOR 2024

En consecuencia, para asegurar que el sector de energía eléctrica se convierta en un impulsador y no en una limitante del crecimiento, es necesario desarrollar un plan de inversiones para aumentar la oferta energética.

En este punto, es importante reconocer que justamente en este sector, la intervención del gobierno, cambiando constantemente las reglas del juego durante más de una década, ha creado incertidumbre respecto de la estabilidad de las mismas en el largo plazo. Por ejemplo, desde hace más de cuatro años se viene anunciando el tránsito desde el sistema de precios hacia un sistema de despacho basado en costo de producción, sin que todavía se tenga garantía de que efectivamente se realizará esta migración.

La predictibilidad de las reglas del juego y la estabilidad política son fundamentales para brindar las condiciones necesarias para los inversionistas privados que movilizan y comprometen cuantiosos montos de inversiones a largo plazo para el establecimiento de nuevas plantas de generación de energía eléctrica.

En los últimos años, diferentes agentes públicos y privados han anunciado la posibilidad de realizar inversiones de generación de energía eléctrica en el país. La realización de licitación de contratos a largo plazo favorecerá la instalación de nuevos MW en el país. Teniendo en cuenta las proyecciones de demanda, a continuación se listan varios proyectos:

- CEL se encuentra en la fase de construcción de la Central Hidroeléctrica de El Chaparral sobre el curso del río Torola, que tendrá una capacidad instalada de 66 MW.
- LAGEO planea desarrollar e instalar 130 MW geotérmicos en los próximos años.
- CUTUCO ENERGY se encuentra gestionando los trámites gubernamentales para invertir alrededor de US\$ 600 millones en la construcción de una planta que generará energía eléctrica en base a gas licuado, con una capacidad de 520 MW.
- FONSECA ENERGY ha anunciado una inversión de alrededor de US\$500 millones para construir una planta que generará energía eléctrica en base a carbón, con una capacidad de 250 MW.

Asimismo, se propone analizar la viabilidad técnica, financiera, económica, social y ambiental de otros proyectos de generación de energía eléctrica:

- Evaluar la viabilidad de la construcción de las centrales hidroeléctricas de El Cimarrón en la cuenca del río Lempa, y los proyectos de El Jobo y Piedra de Toro en la cuenca del río Paz compartida con Guatemala. Estos proyectos aportarían una capacidad



<sup>2</sup> Basado en los documentos de ENADE 2006 y ENADE 2007.

instalada adicional de 400 MW. Para financiar su construcción se recomienda utilizar esquemas de alianzas público privadas y/o esquemas de concesiones. En este tipo de proyectos, dado que los costos de la inversión se pagan con el flujo de efectivo producto de la venta de la energía eléctrica, se pueden establecer diseños de financiamiento a bajo costo.

- Incentivar e impulsar la construcción bajo esquemas de concesión de proyectos de pequeñas centrales hidroeléctricas, con capacidad de hasta 5 MW, para abastecer pequeñas comunidades y/o proyectos agrícolas, agroindustriales y turísticos.
- Sin duda, el proyecto de mayor potencial es la central hidroeléctrica de El Tigre en la cuenca norte del río Lempa, compartida con Honduras, que generaría 700 MW y que en 1994 se estimó que tendría un costo de US\$750 millones. Para su ejecución, en caso que resulte viable su construcción, se requiere establecer un acuerdo político de largo plazo entre ambos gobiernos, a partir de enfoques compartidos de integración y desarrollo regional. Para financiar su construcción se recomienda utilizar esquemas de alianzas público privadas y/o esquemas de concesiones.

De manera complementaria, se proponen las siguientes acciones de políticas públicas:

- Destinar recursos públicos y privados para que las universidades investiguen, diseñen, adapten e implementen, en caso de ser rentables, la generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, como paneles solares, energía generada a partir del viento, oleaje del mar y emanaciones de gas metano de los desechos sólidos en los rellenos sanitarios.
- Incentivar la producción de energía solar, diseñando un marco regulatorio para la compra-venta e implementando incentivos para el uso de dicha energía en vehículos y edificios.
- Elaborar el Plan Indicativo de Expansión del Sistema de Generación de Energía Eléctrica, que compatibilice la oferta con el comportamiento esperado de la demanda.
- Destinar recursos para el desarrollo de programas que incentiven la innovación en programas ambiciosos de ahorro y eficiencia energética, incluyendo la normalización para nuevos equipos, y diseño y construcción de nueva infraestructura, aumentando la productividad y contribuyendo a poner menor presión a la demanda de energía eléctrica.
- Incrementar las asignaciones presupuestarias para electrificación hasta lograr una tasa de cobertura universal en el mediano plazo.

Finalmente, a manera de complemento, se propone la siguiente agenda en biocombustibles:

- Respecto del etanol, aprobar la legislación que defina, entre otros aspectos, los porcentajes de mezclas que serían utilizados como combustibles para los vehículos, la regulación para su comercialización y las políticas de incentivos en términos de asistencia técnica y esquemas novedosos de financiamiento.
- Respecto del biodiesel<sup>3</sup>, dado que su desarrollo es todavía incipiente, continuar y profundizar las investigaciones que desarrolla el gobierno, universidades y privados, orientadas a definir cuáles son los aceites de origen vegetal de mayor rendimiento que mejor se adaptan a las características climáticas del territorio nacional. Dado los beneficios que traería a la agricultura, estas investigaciones requieren financiamiento y/o co-financiamiento con recursos públicos.

De manera general, será responsabilidad del gobierno continuar promoviendo condiciones de competencia en la generación y comercialización de energía eléctrica, así como fortaleciendo los mecanismos de regulación y control para la transmisión y la distribución.

Siempre que existan prácticas de discrecionalidad al establecer y aplicar normativas, se afecta la confianza. Por ello, se debe privilegiar políticas que promuevan competencia, con reglas claras, predecibles y estables, que incentiven las inversiones de largo plazo.

<sup>3</sup> El biodiesel se puede producir a partir de soja, arroz, girasol, maní, colza, higuierillo, tempate, aguacate, coco, cocotero y palma africana, así como a partir de grasas animales, como el sebo o el tocino.



## 2. Sector de telecomunicaciones

Dentro de la actual era del conocimiento, las telecomunicaciones se han convertido en una de las áreas más importantes para la competitividad de las naciones, debido a la rapidez con que evoluciona la tecnología, y por la creciente dependencia de las entidades públicas y privadas a los flujos de información y a las comunicaciones en general.

El reconocimiento de esta realidad condujo a El Salvador a emprender una exitosa reforma que ha propiciado una fuerte expansión y diversificación de las telecomunicaciones. Hoy en día, operan numerosas empresas que han satisfecho la demanda, en constante expansión, de los servicios de telefonía fija y móvil, de llamadas nacionales e internacionales, así como de internet y otros servicios.

En todo caso, estudios de organizaciones internacionales<sup>4</sup> indican que el sistema en su conjunto se está quedando rezagado tecnológicamente y no está aprovechando las oportunidades para incrementar el uso de las TIC en sus procesos y productos.

Por ello, se propone realizar una segunda reforma que impulse el aprovechamiento del nuevo contexto mundial y tecnológico, profundizando las condiciones de competencia, mejorando la calidad y ampliando los servicios hacia la mayor parte de ciudadanos a lo largo y ancho del país, tanto para actividades personales y familiares, como para fines productivos y de prestación de servicios. De esta manera, se podrá desarrollar completamente el sector y convertirlo en soporte de la competitividad y el crecimiento de la economía.

La agenda de esta segunda reforma para modernizar el sector de las telecomunicaciones deberá atender al menos las siguientes áreas:

- Ejecutar un plan de acción para lograr el acceso universal de la población a las tecnologías de la información y comunicación, en especial de los sectores rurales. El método más adecuado será introducirlas en los lugares de trabajo, las escuelas y los emplazamientos de acceso público. Este programa podrá financiarse con los recursos generados por SIGET como resultado del cobro anual de concesiones del espectro radioeléctrico y de otros ingresos, los cuales actualmente son trasladados al Fondo General de la Nación.

La construcción, expansión y administración de una red inalámbrica a nivel nacional que pueda ser utilizada por todas las entidades públicas del país, en especial por todas las escuelas públicas, unidades de salud y a las 262 municipalidades puede darse en concesión.

- Crear una entidad gubernamental responsable de promover la implementación de una política nacional de tecnologías de la información y comunicación al interior del gobierno.
- De manera paralela, se propone que El Salvador defina la regulación correspondiente para la utilización de la Red Regional de Fibra Óptica en el marco del conocido Plan Puebla Panamá.
- Eliminar barreras a la entrada y salida del mercado de telecomunicaciones, implementando la portabilidad numérica y haciendo obligatoria la interconexión entre operadores para telefonía y para Internet. Asimismo, establecer y hacer cumplir las disposiciones legales respecto de la calidad de los servicios y sobre otras barreras a la entrada.
- Fortalecer las estadísticas de telecomunicaciones para facilitar los análisis que permitan hacer propuestas que estimulen la competencia y eficiencia para los requerimientos futuros del mercado.

## 3. Sector Hídrico

El sector hídrico arrastra desde hace muchos años grandes deficiencias, no sólo por la falta de inversión, sino también por la incidencia que tienen el aprovechamiento ineficiente del territorio nacional. Sólo recientemente ha empezado a adquirir cierta importancia el ordenamiento y desarrollo territorial, donde las exigencias del aprovechamiento racional del recurso hídrico se tornan determinantes para el desarrollo sustentable.

En ENADE 2005, el sector privado manifestó su preocupación por el porcentaje de familias salvadoreñas que no contaban con acceso al servicio de agua potable segura, por ello se propusieron diversas estrategias para cerrar esta brecha y lograr un acceso universal. En el tercer capítulo del presente documento, se retoma y actualiza la

<sup>4</sup> Banco Mundial 2006 y CEPAL 2006.

propuesta de cobertura universal de agua potable.

En ENADE 2007, el planteamiento fue más amplio. Como es conocido, los sistemas hídricos están conformados por etapas sucesivas que incluyen la producción de agua –extracción y potabilización–, el transporte y distribución del agua potable, y la recolección y tratamiento de las aguas residuales.

La distribución del agua potable, y en algunos casos su producción, ha sido atendida de cierta forma por ANDA y por una diversidad de agentes, principalmente liderados por gobiernos municipales, organizaciones comunitarias, ONG y prestadoras calificadas. A juicio del sector privado, estas organizaciones deberían mantener dichas responsabilidades.

En consecuencia, se proponen dos etapas sujetas a ser concesionadas al sector privado. Por una parte, la extracción, potabilización y transporte de agua desde lugares distantes de los centros urbanos requieren significativos montos de inversión. Su concesión al sector privado, a cambio de un cargo establecido en el marco de una concesión, permitiría que las ciudades tengan mayor disponibilidad de agua potable.

Por otra parte, y dado que el adecuado tratamiento de las aguas residuales en las principales ciudades del país requiere una inversión mínima de alrededor de US\$200 millones, se propone concesionar la prestación de este servicio. El pago del mismo se deberá cargar a la factura mensual que pagan los usuarios. Las externalidades positivas de contar con un adecuado tratamiento de las aguas residuales incluye la producción agropecuaria en la cuenca del río Lempa que no utilizará agua contaminada, la disminución de epidemias recurrentes como consecuencia de las aguas contaminadas al aire libre, entre otras.

De manera complementaria, para lograr un enfoque integral del tratamiento de las aguas residuales, ANDA y las empresas municipales y comunales descentralizadas

deberán realizar esfuerzos para completar el acceso de los usuarios a los sistemas de alcantarillados que recolectan estas aguas.

## 4. Sector Aeroportuario

Tomando en cuenta una diversidad de indicadores como: calidad de la infraestructura, calidad de los servicios aeronáuticos y comerciales, localización geográfica y seguridad, el Aeropuerto Internacional, aún cuando opera con aceptables niveles de rentabilidad, requiere una mayor inversión, grados más altos de eficiencia y un mayor nivel tecnológico.

Las necesidades de inversión se concentran en las siguientes áreas:

- Extender la longitud de la pista para permitir el aterrizaje de aviones transatlánticos, con lo que se podría atraer nuevas líneas aéreas y abrir nuevos destinos.
- Ampliar o construir una nueva terminal de carga, incluyendo la instalación de un área para productos refrigerados, y evaluar las posibilidades para su eventual concesión a operadores privados.
- Ampliar, en el corto plazo, algunas áreas que ya muestran altos niveles de saturación, como la comercial, migraciones, aduanas y mostradores.
- A mediano plazo, habría que ampliar también la terminal de pasajeros. En la medida que el país se acerque a la meta de crecimiento económico de 7.5% anual, será necesaria la construcción de una segunda terminal.

Por otra parte, para mejorar la eficiencia y el perfil tecnológico del aeropuerto, es necesario desarrollar un plan de negocios que no sólo se concentre en atender las necesidades de los usuarios, sino que diversifique sus operaciones a través de actividades como el establecimiento de alianzas con líneas aéreas, compañías hoteleras y operadores logísticos, entre otros. La idea es seguir el ejemplo de otros aeropuertos internacionales que perciben mayores ingresos derivados de negocios colaterales otorgados en concesión que los obtenidos por los servicios aeronáuticos.

En este sentido, se destaca el documento “Plan Estratégico de Desarrollo Aeroportuario” elaborado para CEPA y por Aeropuertos de París Internacional, con el apoyo de la cooperación francesa. Según este documento, se ha previsto un costo de US\$ 700 millones para la ampliación del Aeropuerto Internacional de El Salvador, considerando las siguientes obras:

- Contar con una nueva terminal de pasajeros que tenga capacidad de atender un flujo de hasta 10 millones de pasajeros para el 2030. Esto se lograría con ampliaciones sucesivas de acuerdo a la evolución de la demanda.



- Construir una nueva pista que tendrá capacidad para el aterrizaje de los aviones de mayor tamaño, así como la instalación de una base para aviones pequeños y medianos que volarían hacia las principales ciudades del país y de la región.
- Edificar una nueva terminal de carga, la cual, a juicio del sector privado, deberá contar con instalaciones y el equipamiento necesario para toda clase de productos, especialmente para los refrigerados.

Evidentemente, estas obras planificadas son estratégicas para el desarrollo del país a mediano y largo plazo, y los montos de las inversiones son significativos, por lo que se recomienda financiarlos a través de modernos esquemas como son las concesiones y/o el establecimiento de alianzas público-privadas. De esta manera, se modernizará simultáneamente la infraestructura aeroportuaria y la operación y el mantenimiento de las nuevas instalaciones.

Se propone que la concesión también considere la modernización de las instalaciones del Aeropuerto de Ilopango, actualmente usado con fines civiles y militares, para atender parte del crecimiento del flujo aéreo, particularmente en lo relacionado con el turismo, el intercambio de negocios y los vuelos regionales.

Finalmente, y con respecto a los servicios de transporte aéreo en el país, es fundamental desarrollar mecanismos de mercado para aumentar la presencia de nuevas líneas aéreas que incursionen en el mercado nacional, tal como lo están haciendo en otros países de Centroamérica, donde las tarifas se han vuelto más competitivas.

En ese sentido, se deben desarrollar alternativas para el movimiento de pasajeros, carga y servicios, implementando una política de cielos abiertos que promueva una mayor competencia en el transporte aéreo. Con ello, se estaría dando cumplimiento a

los convenios regionales de cielos abiertos y otros convenios bilaterales y/o multilaterales con diversos países de otras regiones y continentes. La selección de países estará en función de aquellos que representen el mayor potencial como mercado turístico para nuestro país.

## 5. Sector Portuario

Para que los puertos salvadoreños sean lo suficientemente competitivos, deberán operar con altos niveles de eficiencia y agilidad, prestar servicios a costos razonables y contar con las facilidades operativas para incrementar permanentemente el tráfico portuario.

A estos efectos se propone que la operación, mantenimiento y expansión del sistema portuario del país, actualmente conformado por el Puerto de La Unión y por el Puerto de Acajutla, sea realizado por empresas privadas especialistas, bajo un esquema de concesión maestra.

Con ello, será posible mejorar la competitividad del sistema portuario hasta convertirlo en un centro logístico de distribución regional, se institucionaliza el rol del Estado como facilitador, controlador y regulador de las actividades marítimo portuarias, se promueve la inversión privada en infraestructura y equipamiento para la prestación de servicios portuarios, y se logra atraer operadores especializados y calificados para la prestación de estos servicios, que introducirán tecnología y experiencia.

Para hacer frente a estos desafíos, la autoridad deberá establecer un sistema de planificación y desarrollo de la actividad portuaria que como mínimo asuma las siguientes responsabilidades:

- Diseñar y supervisar la ejecución de un plan de inversión sectorial de largo plazo.
- Especializar al puerto de Acajutla en el manejo de sólidos y líquidos a granel, y el nuevo puerto de La Unión en el manejo de contenedores, con el objeto de volverlos complementarios y no competitivos.
- Desarrollar una Ley Marco de Concesiones que contribuya a facilitar la licitación para la operación privada de los puertos de Acajutla y de La Unión.

Para maximizar los beneficios del sistema portuario del país concebido como complementario al Canal de Panamá, se debe conectar, a través de una red vial, con los puertos Cortés, Barrios y Santo Tomás de Castilla en las costas del norte de la región centroamericana, concretando un canal seco de alta velocidad de circulación entre los dos océanos. Un proyecto alternativo y/o simultáneo sería la construcción de una línea férrea entre ambas costas. Todo lo anterior facilitaría el comercio exterior del país y atraería mayor flujos de inversiones interesados en aprovechar

estas ventajas. Este tipo de conexión vial, por carretera o por ferrocarril, debe concesionarse para que el sector privado invierta capital fresco.

Finalmente, se propone convertir a la zona del Puerto de la Unión en un polo de desarrollo a escala nacional, en primer lugar construyendo una infraestructura idónea para conectar el Puerto de La Unión con San Salvador y con el Puerto de Acajutla, así como con el resto del país, lo cual potenciaría su aprovechamiento en beneficio de la cadena de abastecimiento interna. Es recomendable que dichos proyectos viales operen bajo esquemas de concesiones. Se crearía una zona oriental una nueva fisionomía como polo de desarrollo en el mediano y largo plazo, con capacidades para irradiar efectos multiplicadores en la economía nacional.

## 6. Sistema Vial

El sistema vial del país se modernizó sensiblemente en la última década, producto de las importantes inversiones que se hicieron en la red primaria y en el mayor énfasis que se puso en la red secundaria y caminos vecinales, mejorando en conjunto la conectividad del país. La creación del Fondo de Conservación Vial FOVIAL tenía como objetivo dar mantenimiento a dicha red.

Sin embargo, el uso de los recursos del FOVIAL no ha demostrado una mayor efectividad, siendo necesario reestructurar económicamente dicho impuesto, ajustándolo por inflación, ingresos fijos y costos incrementales.

En todo caso, hay que reconocer que recientemente se han presentado dificultades y retrasos en la construcción de obras como el bypass en Usulután, la carretera Diego de Holguín y la prolongación de la Alameda Juan Pablo II, ocasionando costos económicos y sociales que hubieran podido evitarse. Asimismo, el FOVIAL se ha visto limitado de cumplir sus funciones, principalmente como consecuencia del servicio que debe hacer al préstamo BCIE contratado en el pasado reciente.

De acuerdo con el Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial PNDOT, el flujo vehicular por movimiento de pasajeros y mercancías en las principales carreteras del país se multiplicaría por 3 entre 2004 y 2015, lo cual afectará la accesibilidad en el territorio y limitará el resto de actividades económicas, produciendo una situación congestiva de la red vial.

Para atender de forma adecuada las necesidades de movilidad, es necesario incrementar sustancialmente la infraestructura para el transporte, considerando lo siguiente:

- En la región metropolitana central, el aumento de la capacidad de la red vial debe ser complementado por la construcción de infraestructura para el transporte masivo de pasajeros. En el presente documento se ha realizado una propuesta al

respecto. Incluso, al incluir ciudades como Cojutepeque, Aguilares y el Valle de San Andrés, se podría evaluar la instalación de trazas rentables para la operación de un tren para pasajeros. Ambos proyectos son sujetos de ser concesionados.

- Por otra parte, con el horizonte al 2015, las actuales carreteras Panamericana y Litoral estarán saturadas para el tráfico entre la región oriental y la región metropolitana. Adicionalmente, la puesta en operaciones del Puerto de La Unión requiere una conexión expedita a lo largo de los 200 Km que separan esta zona de San Salvador. En ese sentido, será necesario planear la ampliación de ambas carreteras a cuatro carriles, bajo el esquema de concesiones.
- Las necesidades de infraestructura vial también deben considerar las conexiones de alta capacidad y velocidad entre el Puerto de La Unión y los puertos en el norte de Centroamérica –Cortés, Barrios y Santo Tomás de Castilla–, así como un eventual corredor ágil entre el Puerto de Acajutla y Puerto Barrios, sujetos a ser concesionados.
- De la misma manera, dado que el socio regional más importante para el país es Guatemala, se deberá mejorar y ampliar completamente los tramos que corresponden a El Salvador en las cuatro fronteras. Todas estas carreteras deberán construirse de cuatro carriles.
- En la región norte, el proyecto planteado en el PNDOT abarca alrededor de 290 Km que corresponde a la carretera longitudinal del norte, que están siendo financiados con los recursos de la Cuenta del Reto del Milenio que donó el gobierno de los Estados Unidos de América.
- El PNDOT propone completar, construir, reconstruir y mejorar los actuales caminos rurales



transversales norte-sur, que conecte la zona norte con las carreteras Litoral, Panamericana y Longitudinal del Norte, así como los caminos rurales para conectarse a lo largo de la frontera con la zona sur de Honduras.

A efecto de mejorar la eficiencia de la circulación vial de pasajeros y mercancías, será conveniente que la infraestructura vial mencionada se construya gradualmente como “carreteras de doble calzada”, similar a la autopista al Aeropuerto Internacional de El Salvador que tiene un arriate central. Este derecho de vía central podrá ser utilizado en el futuro para proyectos como instalación de una vía férrea, ductos para transportar gas y otro tipo de materiales, o cualquier otro uso futuro.

Para poder modernizar el sistema vial y duplicar la red pavimentada del país, alcanzando los 6,000 Km para 2024, en ENADE 2006 se estimó que se requería una inversión anual de UD\$60-65 millones, cifra similar a la recaudación anual del FOVIAL.

Adicionalmente, se propone elaborar un Plan de Desarrollo de la Infraestructura Vial de El Salvador, el cual priorice y programe su ejecución a partir de análisis de rentabilidad económicos, sociales, ambientales y técnicos. Para financiar dicho proyecto se recomienda concesionar su construcción, operación y mantenimiento. La inversión y los gastos corrientes se recuperarán a través del cobro de un peaje directo a los usuarios. Eventualmente, de acuerdo con el valor del peaje, el gobierno podría participar subsidiariamente en el financiamiento de las obras.

Valiéndose del uso de la tecnología respectiva, al Estado podrá desempeñar de manera más eficiente sus responsabilidades de supervisar, verificar y controlar permanentemente la infraestructura vial concesionada.

## 7. Desechos Sólidos

En los últimos años, ha estado presente en la agenda del país el cierre de los botaderos a cielo abierto y la manera en que las alcaldías deben financiar la disposición final de los desechos sólidos.

En ENADE 2005, se propusieron varias estrategias para solucionar de manera integral esta problemática, algunas de las cuales han sido implementadas de manera tímida y parcial. Una de las estrategias consistía en la creación de dos sistemas para el manejo integral de los desechos sólidos: uno para la zona oriental y otro para el resto del país.

El sistema estaría compuesto por una red de recolección, transferencia y transporte, así como un subsistema de rellenos sanitarios para la disposición final. En ambos casos, se requería una fase para la separación de los desechos sólidos, promoviendo su re-uso y reciclaje.

Asimismo, no se descartaba la posibilidad de utilizar un método previo a la disposición final, aprovechando la energía de los desechos sólidos, a través de generación de energía eléctrica basada en la emisión de gas metano, la transformación molecular, la incineración y el co-procesamiento, especialmente en hornos de cemento, entre otros.

Una de las principales dificultades para financiar los sistemas es la alta dispersión de los esfuerzos realizados en la mayoría de las 262 municipalidades.

Varios estudios realizados por entidades públicas y la cooperación internacional han estimado que los costos de inversión para construir y equipar dichos sistemas estarían entre US\$40 y US\$50 millones, equivalente a 1.5% de los ingresos tributarios. En este punto es importante recordar que el manejo de los desechos sólidos es una responsabilidad enteramente de las municipalidades, las cuales reciben, año con año, el 7% de los ingresos tributarios en concepto de FODES.

Con esta información se propone construir y equipar los dos sistemas de manejo integral de los desechos sólidos con recursos del FODES. Es conveniente que la operación y el mantenimiento de dichos sistemas sean dados en concesión, y cobrar una tasa municipal para cubrir tal servicio. Esta tasa debería ser menor respecto de la vigente en los municipios del AMSS, ya que los costos de inversión habrán sido cubiertos por anticipado con fondos municipales.

Para garantizar una eficiente relación público-privada, se requerirá el establecimiento, desde el inicio, de reglas claras, transparentes y predecibles, que den certeza jurídica a los participantes privados, independientemente de los cambios en la conducción de las municipalidades.

## 8. Transporte Público de Pasajeros

El servicio de transporte público incide fuertemente sobre la calidad de vida de la población de ingresos medios y bajos, debido a su importancia para la vida laboral y social de las personas. En términos comparativos, el servicio de transporte público de El Salvador es uno de los más baratos en América Latina, pero también uno de los de peor calidad, afectando por consiguiente la competitividad del país. Esta situación provoca que una cantidad creciente de personas esté migrando del transporte público al transporte privado, aumentando la congestión, y encareciendo el costo del sistema.

Esta problemática es el resultado, parcialmente, de una política que busca evitar el incremento en el costo del pasaje, lo que mantiene al sector en una situación de ineficiencia operacional, y que en contrapartida ha propiciado la acumulación de otros problemas tales como congestión, contaminación, falta de seguridad y deterioro urbano.

Para resolver de manera permanente este problema y hacer del transporte público una oportunidad y no un freno para el crecimiento económico, se ha propuesto en este mismo documento el establecimiento de un Nuevo Sistema de Transporte Masivo de Pasajeros, en el cual el gobierno construye la infraestructura vial requerida, al mismo tiempo que otorga en concesión al sector privado la prestación de los servicios de transporte y del resto de componentes del sistema.

De manera paralela, se realiza un proceso de modernización del actual sistema a partir de las siguientes propuestas:

- Establecer un nuevo marco legal en el que se establezcan claramente las atribuciones de la autoridad sectorial –Vice Ministerio de Transporte–, los derechos y obligaciones de los operadores, así como los procedimientos para el otorgamiento o la suspensión de los contratos con los operadores y su tiempo de duración.
- Diseñar e impulsar un programa de ordenamiento de la red de servicio, con un adecuado sistema de terminales y paradas de rutas, y acompañado de una política de disuasivos contra el congestionamiento vehicular y la violencia motorizada.
- Limitar el tránsito por el centro de las principales ciudades, realizando concesiones especiales de duración definida a operadores dispuestos a cumplir requisitos específicos relacionados con el estado de las unidades de servicio, tamaño, velocidades permitidas, cumplimiento de horarios, entre otros.

De esta manera, se espera que existan los suficientes incentivos legales y económicos para la formalización de las empresas y la renovación permanente de las unidades del servicio, con lo cual se crearán las condiciones para que los operadores obtengan una rentabilidad adecuada mientras funcionan con eficiencia.

De manera más amplia, el diseño, planificación y puesta en marcha de un innovador sistema de transporte de pasajeros a nivel nacional y con conexiones con el resto de la región también es sujeto de ser concesionado. De esta manera, el Vice Ministerio de Transporte asumiría los roles que le corresponden, superando la situación actual que se limita a los trámites de los permisos de operación.

## 9. Otros Sectores Sujetos a Concesiones

Existen otras infraestructuras públicas sujetas de ser concesionadas tales como el Palacio de las Convenciones que se ha propuesto construir en el predio de la ex Feria Internacional. Asimismo, pueden explorarse la concesión de las cárceles del Sistema Penitenciario Nacional, tal como se describe en el capítulo II de este documento, relativo a la temática de seguridad ciudadana.



# V. Integración centroamericana

## CONTENIDO

- A. Institucionalidad de la Integración Centroamericana
- B. Facilitación del Comercio
- C. Unión Aduanera Centroamericana
- D. Simplificación de Aduanas

**E**l desarrollo económico de El Salvador en las últimas cinco décadas ha estado ligado estrechamente al dinamismo del Mercado Común Centroamericano MCCA, el cual influyó en el impulso de las exportaciones, el diseño de la planta industrial, en los cambios de la estructura productiva, en la creciente urbanización y en el surgimiento y crecimiento de la clase media.

Cuando se creó el Mercado Común, las teorías económicas en boga 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 en 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. El proceso apunta a una liberalización progresiva del intercambio de bienes y servicios en el marco de la Organización Mundial del Comercio, OMC, mientras se firman tratados comerciales de manera individual o en bloque. En ese contexto, los países centroamericanos discuten y negocian acuerdos para avanzar en la unión aduanera. De alguna manera, se aplican principios del concepto conocido como “regionalismo abierto”.

## A. Institucionalidad de la Integración Centroamericana

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

Entre éstas se destaca 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.

Hay que reconocer que el esquema de integración tuvo una reforma institucional con la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa en 1991, que dio vida al Sistema de Integración Centroamericano, SICA, y con el Protocolo de Guatemala en 1993, que amplió y actualizó los alcances del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito en 1960. En este marco, se creó el Comité Consultivo del Sistema de Integración, CC- SICA, así como comités ministeriales sectoriales e intersectoriales y la Corte Centroamericana de Justicia.

Indudablemente, 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.

Sin embargo, la temática regional supera los aspectos puramente económicos. Hoy en día destacan temáticas ambientales, laborales, pobreza, exclusión y reducción de las desigualdades sociales, política internacional y política de participación ciudadana, tensiones diplomáticas y conflictos regionales, así como aspectos en materia de seguridad ciudadana y seguridad nacional como narcotráfico, crimen organizado, migración, manejo y tensiones fronterizas, entre otros.

Pese a ello, no existe una institucionalidad regional que atienda de manera aceptable ni mucho menos efectiva estos aspectos, generando un “vacío institucional”. Más aún, ni siquiera la integración económica avanza hacia estadios superiores. Los recientes acontecimientos alrededor de la destitución/renuncia y posterior elección del Secretario General de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana SIECA ponen en evidencia la debilidad institucional del Sistema de Integración.

Por lo anterior, el nuevo modelo de integración centroamericana requiere las siguientes acciones:

1. Redefinir el 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.
2. 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.
3. Acelerar los procesos de convergencia de los tratados comerciales suscritos y vigentes en diferentes momentos y con diferentes socios.
4. Tomar decisiones de política para armonizar aranceles, facilitar el comercio regional, avanzar en la unión aduanera y perfeccionar los mecanismos para resolver disputas comerciales.
5. Impulsar una convergencia en la política económica de los países centroamericanos, que incluya aspectos relacionados con la política fiscal, cambiaria, comercial, los macro precios, entre otros.
6. Promover políticas coordinadas a nivel regional para promover la ciencia y la tecnología, así como políticas productivas y de incentivos para estimular la producción y el empleo.
7. Implementar políticas y planes regionales y coordinados para enfrentar el narcotráfico, el crimen organizado y las pandillas, entre otras expresiones que debilitan la seguridad regional.



8. Abrir mayores espacios para incrementar la participación del sector empresarial, representado en federaciones gremiales regionales de los sectores industria, comercio, exportadores, constructores, agro y agroindustria, pequeña empresa, servicios, entre otros, para construir conjuntamente el nuevo modelo de integración.
9. En el ideal, la integración centroamericana debe avanzar hacia delegar en la institucionalidad regional algunas de las competencias de los gobiernos nacionales, transitando desde el actual esquema intergubernamental hacia la construcción de entidades supranacionales.

Sin lugar a dudas, todo ello demanda una estrategia de desarrollo compartido en la región, que trascienda el marco conceptual, institucional, instrumental y político con que los países centroamericanos han venido impulsando su proceso de integración.

En definitiva, se necesitan políticas explícitas de integración regional que sean compatibles y complementarias con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional de los países, y que incluyan medidas de apertura, tanto dentro de la región como hacia afuera de la misma, así como acciones encaminadas a facilitar el comercio intrarregional y la inserción de los productos centroamericanos en los mercados internacionales.

## B. Facilitación del comercio

Centroamérica es el mercado natural de El Salvador y el principal destino de las exportaciones. Sólo en 2010 se enviaron productos por un valor de US\$1,605 millones al resto de países de la región, lo que representa el 62% del total exportado por el país ese año, libre de la maquila de confección.

Debido a la importancia que representa la región como destino de las exportaciones salvadoreñas, es necesario realizar esfuerzos para facilitar el comercio con la región. Para ello, se propone iniciar un proceso serio, ordenado y audaz de integración, utilizando conexiones satelitales y/o fibra óptica al realizar los trámites respectivos para efectivamente agilizar la circulación de la mercadería.

En un primer momento, este proyecto se podría implementar con Guatemala, quien es uno de los principales mercados destinos de El Salvador y cuenta con una mayor cantidad de productos armonizados en materia arancelaria. De esta forma, se podría aprovechar el crecimiento sostenido en las relaciones comerciales entre ambos países, que, en los últimos cinco años, ha reportado un incremento de 47%.

De manera general, el objetivo es eliminar los trámites fronterizos entre El Salvador y Guatemala para facilitar el comercio entre ambos países. Para ello, se propone trabajar en una plataforma informática que permita reportar y facturar la mercadería a trasladar justo en el momento de emprender el viaje hacia el país de destino. De esta forma, al llegar a la frontera, únicamente se presentaría la boleta electrónica que evidencia que efectivamente ya se ha registrado, y, sin ningún otro trámite, se ingresaría al país vecino. Para disminuir las probabilidades de fraude, se propone que se realicen inspecciones de manera aleatoria a las unidades en tránsito al interior del país de destino.

Adicionalmente, y para garantizar el éxito de este proyecto, se propone fortalecer las aduanas periféricas, las aduanas centrales, los depósitos fiscales, los derechos de propiedad intelectual, armonizar los planes de inspección, la legislación y los procedimientos entre Guatemala y El Salvador. Asimismo, se debe finalizar el proceso de armonización arancelaria entre ambos países y revisar los reglamentos relacionados con las medidas sanitarias y fitosanitarias de alimentos, medicamentos, insumos agropecuarios e hidrocarburos, entre ambas naciones.

Con todo ello, se espera, en el corto plazo, facilitar el comercio entre Guatemala y El Salvador reduciendo tiempos y costos, aumentar la competitividad de ambos países, generar transparencia en las gestiones de comercio exterior, especializarse en el control de empresas y mercancías con problemas fiscales, y crear una institucionalidad prototipo que sea fácil de replicar en Centroamérica para lograr la integración real de toda la región.

En el largo plazo, se espera la puesta en marcha de la Unión Aduanera Centroamericana que hará más fluida la producción regional y la participación conjunta de Centroamérica en las negociaciones comerciales futuras. La SIECA ha realizado un planteamiento técnico al respecto para el conocimiento de las autoridades correspondientes.

## C. Unión Aduanera Centroamericana

La profundización y plena vigencia de la Unión Aduanera es clave para la facilitación del comercio entre los países miembros, así como para constituir a El Salvador como un centro logístico de dimensiones regionales y/o internacionales. Los esfuerzos que se han realizado desde hace 50 años, han configurado la situación actual; sin embargo, es aún insuficiente para atender las necesidades urgentes de consolidar un espacio regional único como demanda la globalización y el comercio internacional.

La Unión Aduanera Centroamericana 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 y los procedimientos administrativos aduaneros, establecer una reglamentación técnica regional y conformar una administración común.

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.

En todo caso, existe evidencia que demuestra claramente que las políticas sectoriales armonizadas con un clima macroeconómico favorable, son propicias para el desarrollo sostenible del sector agropecuario y de las áreas rurales. Esto es factible en el país, a pesar de que aún persisten distorsiones en el manejo de la Política Comercial Agropecuaria por parte de nuestros principales socios, así como problemas de contrabando y discrecionalidad en la aplicación de la normativa sanitaria.

Aunque actualmente el perfeccionamiento de la integración regional ha avanzado en el marco de las negociaciones de la Unión Aduanera y de la armonización arancelaria, es importante tener en cuenta que, además de los efectos positivos esperados, también podría tener consecuencias adversas para la consolidación del crecimiento y desarrollo en algunas cadenas productivas del sector agropecuario y agroindustrial, en caso que los aranceles sean armonizados en niveles diferentes a los propuestos por el sector agropecuario.

Por ello, para la conformación de un solo mercado regional, se deberá tener en cuenta lo siguiente:

1. La integración debe estar en función del desarrollo de la producción nacional de las Partes y no sólo del incremento del comercio.
2. Para su legitimidad, la Unión Aduanera debe ser conformada por lo menos por cuatro países de la región, lo ideal es contar con el acompañamiento de Costa Rica.
3. Debe basarse en el debido respeto de la normativa comunitaria, a saber:
  - a. Tratamiento correcto al criterio de origen como requisito del libre comercio, sin pretender confundirlo con el libre tránsito de mercancías.
  - b. Respeto a la soberanía sanitaria, procurando armonizar programas nacionales y regionales, congruentes con los compromisos comerciales multilaterales y bilaterales suscritos.
  - c. Respeto a la base legal del trato especial que consigna el Anexo A del Tratado General.

La unión aduanera perfecta no es aquella que libera todos los bienes y servicios; sino aquella que reconociendo como fin el mayor bienestar de todos, identifica las sensibilidades de todos los sectores económicos y sociales, y les da un tratamiento que resulte en beneficio para la mayoría de involucrados.



Se propone que el proceso de Unión Aduanera Centroamericana considere las sensibilidades del sector agropecuario, bajo un régimen de excepción, similar al utilizado exitosamente por la Unión Europea, en el cual no se ha permitido la afectación de los sectores más sensitivos de sus países miembros<sup>1</sup>.

## D. Simplificación de Aduanas

Los sistemas de aduanas intervienen de forma directa en la dinámica de los servicios internacionales de almacenamiento y distribución, tanto en los costos como en los índices de competitividad de las empresas. En los países de la región, estos sistemas se han convertido en uno de los principales obstáculos internos para el eficiente flujo de mercancías, principalmente por la discrecionalidad que tienen los funcionarios y empleados públicos para la aplicación de normativas y procedimientos.

La estrategia que podría seguir el país para facilitar el flujo de mercancías a través de la modernización de las aduanas –portuaria, aeroportuaria, terrestre y en fronteras– podrá estar basada principalmente en las siguientes tres áreas:

### 1. Aplicar en las aduanas las tecnologías de la información y la comunicación TIC

La aplicación de las TIC permitirá la interconexión en línea entre las oficinas de aduanas de los países centroamericanos, a través de conexiones satelitales y/o de fibra óptica. A estos efectos, se requiere mantener actualizados los equipos –hardware y software– en las oficinas de aduanas nacionales. De esta manera, a través de la utilización de equipos computarizados, se podrá recibir la información de los embarques, emitir las respectivas autorizaciones, de tal manera que los usuarios consulten y realicen los trámites en línea.

Esta modernización tecnológica deberá acompañarse de la instalación de equipos no intrusivos –como equipos de rayos beta y gamma– para la inspección de los contenedores y cargamentos. De esta manera, cuando el embarque llegue a las aduanas, el trámite y el despacho serán expeditos, y, para su salida, se volverá innecesario abrir, revisar y cerrar la carga.

Las TIC permitirán construir bases de datos históricas y dinámicas, que incluyan información sobre valores y operaciones de comercio exterior, con lo cual se elaborarán perfiles de riesgos de los importadores, facilitando los trámites para aquellos que tengan record limpio y confiable, e identificando a aquellos con alto riesgo para un tratamiento especial.

Para la elaboración de estos perfiles de riesgo, también se requiere fortalecer el intercambio de información sobre los usuarios a nivel de sistemas informáticos entre la Dirección General de Aduanas y la Dirección de Impuestos Internos, ambas dependencias del Ministerio de Hacienda.

Esta misma interconexión deberá operar entre las entidades responsables de otorgar los permisos para la importación/exportación de bienes, como son Ministerio de Hacienda, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ministerio de Salud, Ministerio de Defensa, Policía Nacional Civil, Banco Central de Reserva, Consejo Superior de Salud Pública.

Las TIC también contribuirán a combatir el contrabando y la sub-facturación a partir de criterios como país de origen, tipo de mercadería y entidad importadora, cruzando información sobre valores de importaciones declarados en el país contra los reportados como exportaciones en el país de origen. Ello requiere la construcción y permanente actualización de un sistema estadístico de aduanas que cumpla con estándares de calidad, el cual, además de los usos internos correspondientes, esté disponible al público.

Es indudable que la adecuada aplicación de las TIC se convertirán en el eje estratégico para la modernización de la Dirección General de Aduanas, aumentando la velocidad del flujo de mercancía, premiando a los usuarios honestos, eliminando trabas, automatizando los procesos administrativos de fiscalización, facilitando el pago de los impuestos y combatiendo el contrabando y la subfacturación, todo lo cual generará el clima necesario para que el país se convierta en un centro logístico de distribución.

Para ello, se exhorta a las autoridades a mantener y renovar permanentemente el hardware y software, así como las básculas y otros equipos de uso intensivo.

<sup>1</sup> En la Unión Europea, cuando uno de estos productos sobrepasa su consumo comunitario, el excedente debe ser exportado a países fuera de la región, compensándoles el diferencial entre el precio nacional y el internacional.

## 2. Administración moderna del capital humano en las aduanas

En muchos casos, la discrecionalidad de algunos empleados y funcionarios públicos de aduanas al aplicar las normas y leyes correspondientes, ha incidido de manera negativa en el flujo eficiente de las mercancías, tanto para las importaciones como para las exportaciones.

Problemas como exigencias fuera de la norma y dificultades para la introducción de muestras han ocasionado graves retrasos en el desempeño del sector privado, pérdidas de oportunidades de negocios, y en muchos casos, espacios propicios para la corrupción.

Las nuevas tendencias mundiales de los sistemas aduaneros basan sus criterios de fiscalización a partir de perfiles de riesgos y del uso adecuado de las TIC. En la medida en que las operaciones de las aduanas se vuelven intensivas en el uso de tecnología, sistematizando los diferentes procedimientos y procesos, se disminuye la discrecionalidad de los funcionarios y empleados públicos, y aumenta la velocidad de los procesos de internación/ exportación de las mercaderías.

Adicional a lo anterior, se proponen varias acciones complementarias para lograr una administración moderna del capital humano, como establecer procesos claros y transparentes para la selección y nombramiento de los funcionarios y empleados públicos de aduanas, basados en concursos que evalúen el perfil técnico, ético y moral; crear un sistema de incentivos o recompensas a los mismos, basado en la eficiencia y rapidez; y mantener un programa permanente de capacitación y actualización del personal de aduanas y de otras entidades públicas que participan en el proceso del comercio internacional, estableciendo incluso certificación de calidad.

Por otra parte, se deberá ejecutar un examen exhaustivo al patrimonio de actuales funcionarios y empleados de la Dirección General de Aduanas, bajo la potestad del Ministerio de Hacienda, a fin de determinar si éste responde a los ingresos obtenidos en actividades lícitas. Al mismo tiempo, se deberán realizar auditorías administrativas y garantizar el cumplimiento de la legislación que sancione todo acto de enriquecimiento ilícito.

## 3. Simplificación de los procedimientos aduaneros

El más reciente avance en materia de simplificación de procedimientos aduaneros está relacionado con la implementación de la ventanilla única para importaciones. Con la aplicación de las TIC, se propone crear un espacio virtual único, en el cual se puedan completar todos los pasos correspondientes.

De la misma manera, las TIC facilitarán la creación de una cuenta corriente única para los usuarios, en la cual se acrediten y debiten los saldos a favor y en contra con el fisco, cruzando cuentas y liquidando el neto mensualmente. Ésta sería una manera de perfeccionar la aplicación de notas de crédito del tesoro público para la devolución del IVA.

Al mismo tiempo, se requiere que la operación de las diferentes oficinas de aduanas –terrestre, en fronteras, puerto y aeropuerto– funcionen las 24 horas del día, los siete días de la semana, a efecto de que las empresas puedan responder en todo momento a las demandas dinámicas del comercio internacional.

La implementación de las propuestas en estas tres áreas propiciará una transformación de los procedimientos aduaneros, facilitando el flujo de mercancía y las operaciones logísticas de carga.



# VI. Transparencia y control de fondos públicos

## CONTENIDO

- A. Sistema Coordinado de Transparencia
- B. Instituto de Acceso a la Información Pública IAIP
- C. Modernización de la Corte de Cuentas de la República CCR
- D. Tribunal de Ética Gubernamental
- E. Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia SC-CSJ
- F. Sub Secretaría de Transparencia y Anticorrupción
- G. Control de los Fondos Públicos

Cuando un país tiene una institucionalidad débil para controlar el uso de los fondos públicos y para garantizar que los mismos sean ejecutados de manera transparente, se afecta gravemente la gobernabilidad, quedando en evidencia la incapacidad del Estado para controlar a sus funcionarios y empleados públicos, mientras que las entidades estatales se vuelven ineficientes y hasta inoperantes.

La utilización de un cargo público en beneficio propio o de terceros y en contra de los intereses de la sociedad, mediante la comercialización de puestos, las comisiones ocultas en proyectos de obras públicas, la apropiación de fondos o propiedad estatal, el nepotismo y la obtención de favores a amigos o familiares, el abuso de la autoridad pública con el fin de obtener pagos o beneficios personales, y el uso indebido de fondos públicos, entre otras, son prácticas de corrupción<sup>1</sup>.

La generalización de dichas prácticas afecta sensiblemente las finanzas públicas de un país, restando recursos públicos destinados a aumentar la competitividad nacional, y constituyéndose en el principal “impuesto” que pagan las familias más pobres, debido a que se tienen menos recursos públicos para invertir y mejorar sus condiciones de vida.

Por ello, el drenaje de fondos públicos teniendo como destino los bolsillos de funcionarios y empleados públicos, así como de sus “cómplices” en el sector privado –si los hubiere–, constituye un retroceso al desarrollo nacional.

En los ámbitos social y económico, la corrupción también tiene efectos graves: distorsiona los objetivos y el esfuerzo del sector productivo, fomenta el desarrollo y la perpetuidad de estructuras monopólicas u oligopólicas en los mercados de manera artificial, reduce los incentivos a la inversión debido a los mayores niveles de riesgo, desincentiva la entrada de potenciales empresarios a los

<sup>1</sup> “La Corrupción desde una Perspectiva Económica”. Raymundo Soto, 2003

mercados –en particular los inversionistas extranjeros–, frena la innovación y el desarrollo creativo porque se desprotege la propiedad intelectual, distorsiona la toma de decisiones en el sector público respecto de los niveles de servicios e inversión provistos por el Estado, entre otros.

Si no se contrarresta la impunidad, entonces se da paso a un grave debilitamiento de la base tributaria –al desincentivar la contribución fiscal–, alentando la competencia desleal, lo cual representa un alto costo de oportunidad por los servicios públicos que deja de percibir la población de menores recursos.

Bajo estas circunstancias, se incumple uno de los principios básicos de una sociedad solidaria: que todos los ciudadanos participen de los beneficios y de los costos del progreso. Como consecuencia, se limitan las posibilidades de destinar mayores recursos a áreas sociales y lograr así un crecimiento económico con justicia y equidad.

Precisamente, entre las demandas ciudadanas destaca la solución de problemas históricos como la impunidad y la falta de transparencia en la utilización de los recursos públicos, la ausencia de una pronta y cumplida justicia, y la pasividad de las autoridades respecto de la violación reiterada hasta de las leyes y normas más elementales. En suma, problemas relacionados con el arreglo institucional actual para controlar el uso de los fondos públicos y para garantizar que los mismos sean ejecutados de manera transparente.

Según diversos estudios, la manera más eficiente para combatir la corrupción es desarrollando una cultura de pesos y contrapesos que permita vigilar la autoridad de las instituciones públicas, en la cual se obligue a los funcionarios a dar cuenta pública de su desempeño bajo la condición de que están sujetos a la remoción por desconfianza.

En este sentido, se debe fomentar exhaustivamente la transparencia y la rendición de cuentas en el sector público. La transparencia se refiere al flujo dinámico de información de interés público que

permite a los actores sociales tomar mejores decisiones<sup>2</sup>. La información de la gestión gubernamental puesta en el dominio público mejora las decisiones de los consumidores, inversionistas y votantes, y crea nuevos incentivos para que el quehacer del Estado responda a las prioridades públicas<sup>3</sup>.

Por ello, se propone trabajar en las siguientes áreas.

## A. Sistema coordinado de transparencia

La mayoría de aproximaciones que se han hecho del tema de transparencia y rendición de cuentas tienen como principal problema el carecer de una visión de conjunto, de un enfoque sistémico que permita analizar la acción e inacción de la institucionalidad nacional para propiciar la transparencia en el sector público.

Las entidades responsables de la protección institucional de la transparencia, y que actualmente operan de forma aislada y descoordinada, son las siguientes:

- Corte de Cuentas de la República.
- Tribunal de Ética Gubernamental.
- Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia.
- Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción.
- Unidad Anticorrupción de la Fiscalía General de la República.
- Instituto de Acceso a la Información Pública (por iniciar operaciones).

Por ello, se propone realizar una transformación institucional que permita que las entidades responsables se integren en un SISTEMA COORDINADO DE TRANSPARENCIA, que actúe bajo visión, objetivos y programas de trabajo conjuntos.

Asimismo, se propone que las entidades responsables conjuntamente con los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a las municipalidades, diseñen e implementen una AGENDA PAÍS DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL SECTOR PÚBLICO, que incluya como mínimo las propuestas que se desarrollan en el resto del presente capítulo.

Con el SISTEMA COORDINADO y la AGENDA DE TRANSPARENCIA será posible que El Salvador avance hacia un país moderno, con entidades que combatan la corrupción y la ineficiencia en el manejo de los fondos públicos, castigando el delito por medio de un sistema de justicia eficaz, e implementando esquemas novedosos de incentivos pro-transparencia y de desincentivos contra la corrupción.

<sup>2</sup> Informe de Coyuntura Legal e Institucional No. 2. Segundo Semestre 2010. Departamento de Estudios Legales-FUSADES

<sup>3</sup> "Full Disclosure, The Perils and Promise of Transparency". Archong Fung et al, Cambridge Press. 2008



## B. Instituto de Acceso a la Información pública IAIP

Siendo la democracia un autogobierno, todo ciudadano tiene el derecho a estar plenamente informado y a pedir a sus gobernantes una rendición de cuentas. Mucho se ha dicho sobre la libertad de expresión, y en este tema se han dado pasos importantes; sin embargo, la otra cara de la moneda, la libertad de información, aún es una tarea pendiente.

La información que generan las entidades del gobierno por su propia naturaleza es y debe ser de acceso público y no un privilegio del funcionario de turno. Para ello, es importante que exista transparencia en la Administración Pública, la cual está estrechamente vinculada con la gobernabilidad de un país: si la información no es objetiva, veraz, transparente y fácilmente accesible, las posibilidades de acuerdos entre diversos sectores se pierden en una nube de opiniones basadas en meras conjeturas subjetivas, y da lugar al establecimiento de acuerdos “ocultos” entre algunos actores.

En este sentido, una democracia auténtica exige estadísticas gubernamentales confiables, desagregadas en distintos rubros y puestas a la disposición del público en general. Asimismo, las finanzas públicas, para ser verdaderamente públicas, deben hacerse del conocimiento de la ciudadanía periódicamente, sin posibilidad de manipulación, caso contrario, dificulta que los ciudadanos exijan cuentas al gobierno por el manejo de los fondos públicos. Además, debe informarse acerca de las legislaciones que se discuten en la Asamblea Legislativa, y tener acceso a los proyectos de leyes para el respectivo análisis de los ciudadanos y las organizaciones intermedias de la sociedad.

En el proceso de elaboración, discusión, análisis y aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública LAIP, tuvo un papel destacado el conocido “Grupo Promotor” de la LAIP, conformado por entidades intermedias de la sociedad como FUSADES, IIDC, FUNDE, APES, ASDER, UJMD, UCA, Periódico Digital El Faro, ANEP y otros periodistas independientes. Finalmente, y luego de dos años de presión social y mediática liderada por el Grupo Promotor, la Asamblea Legislativa aprobó recientemente la Ley de Acceso a la Información Pública<sup>4</sup>.

En la situación actual, para el sector empresarial es fundamental la puesta en marcha del Instituto de Acceso a la Información Pública, tomando en cuenta los siguientes aspectos:

1. Trabajar en la elaboración de los reglamentos que normarán el proceso de elección de los miembros del Instituto, y garantizar que dichos procesos sean transparentes.
2. Capacitar a los servidores y funcionarios públicos sobre el contenido de la Ley.
3. Establecer mecanismos permanentes de capacitación y formación para que los ciudadanos, las organizaciones intermedias de la sociedad y la prensa, puedan hacer uso del procedimiento de acceso a la información pública.
4. Desarrollar una campaña masiva de concientización sobre la importancia y las ventajas del acceso a la información pública.
5. Estimular el uso de tecnologías de la información y comunicación por parte de la Administración Pública y la ciudadanía en general para acceder a la información pública.

Una vez inicie operaciones el Instituto de Acceso a la Información Pública, se espera reducir la arbitrariedad y discrecionalidad de las entidades públicas en la entrega de información, mejorar en los indicadores internacionales de transparencia, contribuir a la rendición de cuentas y volver efectivo el derecho de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos y la prensa, a través de procesos ágiles, claros y transparentes.

<sup>4</sup> La Ley de Acceso a la Información Pública se aprobó el 3 de marzo de 2011 con 81 votos de los diputados de la Asamblea Legislativa.

## C. Modernización de la Corte de Cuentas de la República

El control de los fondos públicos, a través de la rendición de cuentas, es un supuesto esencial de la legitimidad democrática y la eficiencia económica de los gobiernos. En El Salvador, la Corte de Cuentas de la República es por mandato constitucional un organismo independiente del Órgano Ejecutivo, encargado de velar por la fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del presupuesto en particular<sup>5</sup>.

Actualmente, la labor que desempeña este ente contralor de los fondos públicos dista de ser ejercida con efectividad e independencia, lo que dificulta implementar medidas de carácter preventivo, así como aplicar las sanciones correspondientes en los casos de incumplimiento de las leyes. Por el contrario, pareciera que prevalece la manipulación de la información con fines distintos a garantizar su uso racional y eficiente.

En otras palabras, el esquema actual no cuenta con los desincentivos suficientes para que los funcionarios y empleados públicos eviten cometer un ilícito. Los que se comportan de manera proba y honesta es por méritos propios.

En el corto plazo, para mejorar la institucionalidad en el control de los fondos públicos, se propone desarrollar la siguiente agenda:

1. En el corto plazo, fortalecer la autoridad, independencia y capacidad de la Corte de Cuentas, así como reconocer la opinión de la ciudadanía como control y contrapeso adicional.
2. Establecer un sistema de transparencia y rendición de cuentas de todas las entidades del sector público no financiero y de las 262 municipalidades, que incluya un mejoramiento de la capacidad de cobertura de auditorías por parte de la Corte de Cuentas.
3. Exigir a la Corte de Cuentas que, de manera imparcial, fiscalice los procesos de adquisiciones y contrataciones del gobierno, con especial énfasis en las municipalidades, por medio de una estrategia destinada para tal fin que haga públicos los resultados obtenidos.
4. Fortalecer el Sistema de Control y Auditoría de la Gestión Pública y de las municipalidades.
5. Aumentar los requisitos técnicos y de idoneidad para la selección de los funcionarios del ente contralor.
6. Supervisar el desempeño del ente contralor de los fondos públicos, a través del debido cumplimiento del mandato legal por parte de la Asamblea Legislativa.

En el mediano plazo, para mejorar la institucionalidad en el control de los fondos públicos, se propone desarrollar la siguiente agenda:

7. Crear una Contraloría General de la República que realice de manera eficiente los procesos administrativos que le competen, sin intereses partidarios, que genere credibilidad y confianza en todos los sectores, con plena independencia y firmeza en su objetivo de fiscalizar las entidades estatales y combatir la corrupción en las diferentes esferas de la administración pública. Se propone que el Contralor General sea electo por la Asamblea Legislativa por mayoría calificada de dos tercios.
8. Transformar la Corte de Cuentas en una entidad colegiada que asuma estrictamente las funciones jurisdiccionales.

Sobre la elección de los Magistrados de la nueva Corte de Cuentas de la República se propone:

9. Elegir a los tres Magistrados por mayoría calificada de dos terceras partes de los diputados de la Asamblea Legislativa. Su elección deberá ser escalonada: un magistrado se elige cada tres años.
10. Aumentar la duración en el cargo de los Magistrados de la Corte de Cuentas a 9 años y prohibir explícitamente su reelección.
11. Los candidatos a Magistrados deberán ser evaluados objetivamente con base a los más altos criterios de honorabilidad, probidad, independencia política y capacidad legal manifiesta.
12. Establecer incompatibilidades y prohibiciones en los requisitos de selección de Magistrados, como la no pertenencia a ningún partido político al menos tres años antes de la elección.
13. Establecer causales y procedimientos de remoción de los Magistrados.

<sup>5</sup> Artículo 195 de la Constitución de la República de El Salvador



## D. Tribunal de Ética Gubernamental

El Tribunal de Ética Gubernamental TEG, creado mediante la Ley de Ética Gubernamental, es una entidad de derecho público con personería jurídica y autonomía en lo administrativo, técnico y económico. Fue instituido con el fin de normar y promover el desempeño ético en la función pública. Sin embargo, su desempeño ha sido bastante limitado, bastante lejano a las expectativas que se tenían del mismo.

Por ello, se proponen las siguientes medidas, con el objetivo de mejorar el desempeño del TEG:

1. Aprobar las reformas a la ley del TEG que se encuentran en la Asamblea Legislativa para contar con una ley más efectiva en el combate de las prácticas antiéticas.
2. Fortalecer al TEG, dotándolo de los recursos humanos, presupuestarios y técnicos necesarios para su funcionamiento, garantizando su idoneidad e independencia.
3. Analizar los problemas actuales que enfrenta el TEG: integración, inoperancia para sancionar casos de conocimiento público, falta de herramientas jurídicas, sanciones ineficaces y posibles conflictos de competencias.

## E. Sección de probidad de la Corte Suprema de Justicia SP-CSJ

La Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia SP-CSJ tiene como principal función la aplicación de la Ley sobre Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos, con el fin de sancionar el enriquecimiento ilícito en el desempeño de sus funciones. Para un mejor rendimiento de esta entidad se recomienda:

1. Fortalecer la SP-CSJ dotándola de los recursos humanos, presupuestarios y técnicos necesarios que le permitan poseer todas las facultades para un efectivo control del enriquecimiento ilícito.
2. Realizar las reformas necesarias para que la SP-CSJ ostente una independencia funcional respecto de la Corte Plena, manteniendo la dependencia administrativa.
3. Analizar, en el mediano plazo, la conveniencia de impulsar una reforma constitucional que allane el camino para que la SP-CSJ sea absorbida por la futura Contraloría General de la República.

## F. Sub Secretaría de Transparencia y Anticorrupción

La creación en 2009 de la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción, como parte de la Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia, fue planteada con el objetivo de edificar un sistema de transparencia que difundiera la cultura de la honestidad, servicio, probidad, responsabilidad y ética pública.

Para cumplir con el anterior objetivo, se requiere la implementación de una agenda estratégica que le facilite su accionar contra la corrupción y a favor de la transparencia. De manera particular, se destacan las siguientes propuestas:

1. Promover la aprobación de un decreto presidencial sobre probidad y conflicto de intereses en las entidades del Ejecutivo.
2. Facilitar procesos de discusión y análisis para arribar a una reforma integral de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública LACAP.
3. Garantizar que las reformas para la profesionalización del servicio civil incorporen elementos de transparencia y lucha contra la corrupción.
4. Crear mecanismos de información oficiosos que se activen durante coyunturas relevantes, como los casos de emergencia y reconstrucción nacional y/o planes especiales o regionales.
5. Dar agilidad a la elaboración de la Política de Transparencia del Órgano Ejecutivo.

6. Fomentar el establecimiento y funcionamiento de Oficinas de Información y Respuesta en las entidades del Órgano Ejecutivo.
7. Mejorar y estandarizar los sitios Web de las entidades del Órgano Ejecutivo de acuerdo a los formatos e indicadores internacionales de gobierno electrónico transparente.

## G. Control de los fondos públicos

Para un país como El Salvador, es esencial alcanzar mayores estadios de desarrollo a partir de una visión compartida de país de corto, mediano y largo plazo, construida con el consenso de los actores nacionales.

Una de las políticas más representativas para alcanzar el desarrollo es contar con una gestión pública eficiente y sostenible en el tiempo, la cual se puede medir por sus resultados, verificando que los fondos públicos efectivamente provean aquellos bienes y servicios que la población demanda, y que se atienden las áreas prioritarias que favorecen el desarrollo.

Ello requiere que la sociedad defina conjuntamente el destino, monto, origen y plazo de los recursos que se requieren para financiar el desarrollo. Al mismo tiempo, y para que los ciudadanos tengan disposición a realizar sus aportes, se demanda el establecimiento de mecanismos que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas.

Para el caso, en la situación actual del país, es fundamental el saneamiento de las finanzas públicas para generar confianza, asegurar la estabilidad macroeconómica y fomentar la inversión y el empleo.

Una manera de lograr lo anterior es incidiendo en la eficiencia del Presupuesto Nacional. Actualmente, la elaboración y ejecución del proceso presupuestario es responsabilidad del Órgano Ejecutivo, sin contar con la fiscalización de otro Órgano del Estado. Las competencias de entidades como la Corte de Cuentas son posteriores a dicho proceso.

Por ello, se propone que la Asamblea Legislativa ejerza su rol de contrapeso, fortaleciendo y dando mayor independencia a la Unidad de Análisis y Seguimiento del Presupuesto de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto<sup>6</sup>, y que sus informes periódicos y extraordinarios, así como cualquier otra información

recabada, sean de obligatorio conocimiento del público, para que la ciudadanía, las entidades intermedias de la sociedad y la prensa, se informen, identifiquen y ejerzan auditoría social del desempeño del gobierno.

Asimismo, se propone que se amplíen las funciones de la Unidad, incluyendo elaborar sus propios análisis sobre la factibilidad presupuestaria de la implementación de cada propuesta de ley, y generar informes que sirvan como herramienta en la formulación del presupuesto y en la aprobación de leyes. Finalmente, a dicha Unidad debe atribuírsele funciones de control de la ejecución del presupuesto y de fiscalización de los resultados obtenidos.

Todo lo anterior requerirá un fortalecimiento de recursos humanos y financieros de la Unidad.

<sup>6</sup> Las funciones ordinarias de la Unidad de Análisis y Seguimiento del Presupuesto son las siguientes:

1. Darle seguimiento y evaluación al presupuesto ordinario
2. Evaluar el impacto de la liquidación financiera del año anterior
3. Evaluar el Proyecto de Presupuesto del siguiente año
4. Dar seguimiento a las piezas legislativas de reforma presupuestaria: ingresos, gasto, inversión y deuda

De manera extraordinaria, la Unidad elabora estudios especiales a solicitud de Comisión de Hacienda Pública y Especial del Presupuesto



# VII. Legitimidad del sistema electoral y sistema de partidos políticos

## CONTENIDO

### A. Sistema Electoral

### B. Sistema de Partidos Políticos

**E**l Salvador cuenta con un sistema democrático, el cual puede valorarse en muchos aspectos como positivo. Sin embargo, la percepción general de los ciudadanos es de desencanto y malestar por la ausencia de representantes que de manera eficiente intermedien por la resolución de sus problemas más acuciantes.

Sin duda alguna, la débil institucionalidad del sistema político nacional repercute directamente en que los ciudadanos no se sientan plenamente representados por sus representantes. El sistema político salvadoreño se presta a centrarse en el clientelismo y a mantener una relación entre autoridades y ciudadanía basada en el carisma/popularidad de los candidatos más que en programas de gobierno que contengan propuestas de solución reales a los problemas nacionales.

Adicionalmente, la polarización dificulta las relaciones de cooperación entre partidos políticos, tanto fuera como dentro de la Asamblea Legislativa, y provoca que la confrontación sea la práctica que prevalece en la relación partidaria. Esto impide lograr consensos para satisfacer las necesidades de la población y generar una visión compartida que permita la creación de políticas públicas que conduzcan a dar un salto cualitativo hacia un mayor nivel de desarrollo económico y social del país.

Por ello, El Salvador requiere de una reforma institucional al Sistema Electoral y al Sistema de Partidos Políticos que facilite al Estado tener la capacidad de cumplir a cabalidad sus funciones, a través de una mejoría en la calidad de la democracia en un marco de mayor responsabilidad, eficiencia y legitimidad del accionar de los actores políticos y de la manera en que la ciudadanía participa eligiendo a sus representantes.

## A. Sistema Electoral

### 1. Sistema de elección de diputados

En las últimas décadas, en El Salvador se ha utilizado el método de listas cerradas y bloqueadas para las elecciones de diputados: únicamente se ha permitido que la papeleta tenga las banderas de los partidos políticos contendientes. Esto se ha justificado por ser un mecanismo simple para realizar la elección.

Sin embargo, la sentencia de la Sala de lo Constitucional<sup>1</sup> del 2010 expulsó del ordenamiento jurídico este tipo de listas por considerar que limitan de forma desproporcionada la libertad del voto, que según el artículo 78 de la Constitución de la República, debe ser directo. Con ello, se abrió un tiempo para discutir el diseño de las papeletas de votación y sistema de asignación de escaños.

No obstante, recientemente<sup>2</sup> la Asamblea Legislativa aprobó una reforma electoral que provocó el irrespeto a la función jurisdiccional de la Sala de lo Constitucional, desconociendo y anulando su resolución, al negar el derecho constitucional a los ciudadanos de votar libre y directamente por el candidato de su preferencia.

Si bien este decreto seguirá su respectivo proceso de formación de ley, el sector empresarial propone lo siguiente:

- a. Con respecto al diseño de las papeletas, es necesario que cada candidato sea presentado con su nombre, fotografía y número correlativo. De esa manera se facilitará el proceso de rápida identificación y votación por parte del elector<sup>3</sup>.
- b. Con el fin de que el votante cuente con una amplitud de opciones y su voto tenga incidencia real en los resultados, es indispensable que se exija a los partidos políticos presentar planillas completas; es decir, que postulen tantos candidatos como escaños se estarían disputando en cada circunscripción<sup>4</sup>.
- c. Respecto a la manera en que se ejerce el voto, éste debe buscar el fortalecimiento de la democracia electoral, aumentando la identificación y la rendición de cuentas entre el ciudadano y el representante.

Lo ideal es pasar desde el esquema expulsado de listas cerradas y bloqueadas donde se votaba por bandera, al esquema de listas abiertas, en las que el ciudadano elige, según su preferencia, tantos candidatos como escaños exista en su respectiva circunscripción, pudiendo votar por candidatos de distintos partidos políticos.

Sin embargo, dado el proceso gradual de maduración política que experimenta el país, se propone la implementación de listas cerradas y desbloqueadas, esquema que faculta al votante a elegir de entre los candidatos propuestos por un partido político, a aquel de su preferencia.

- d. Respecto al sistema de asignación de escaños, existe el riesgo que, dado que habrá votantes que marquen la bandera del partido y/o marquen varios candidatos de la lista de un mismo partido, puede prevalecer la bandera partidaria por sobre los candidatos individuales, anulando el espíritu de la resolución de la CSJ.

Por ello, se propone que la legislación secundaria especifique que tendrá prioridad la elección de personas sobre la de banderas partidarias: los votos por la bandera de los partidos servirán únicamente para efectos de contabilizar los escaños obtenidos por cada partido, mientras que la asignación de los escaños al interior de cada partido dependerá del número de votos que obtuvo cada candidato<sup>5</sup>.

- e. Complementariamente, se propone que el Tribunal Supremo Electoral modernice e informatice su sistema de conteo de votos para el rápido procesamiento de los resultados en el nuevo esquema de elección de diputados.

1 Sentencia 61-2009 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Julio 2010.

2 Sesión plenaria de la Asamblea Legislativa del 10 de marzo de 2011

3 "Contexto actual de rediseño electoral". Boletín No. 3 Nov/Dic, Departamento de Estudios Políticos. FUSADES 2010

4 "Presentación de planillas completas: un requisito indispensable en las próximas elecciones". Memorándum político No. 5, Departamento de Estudios Políticos. FUSADES 2011

5 "Mecanismos de asignación de escaños para la reforma electoral". Memorándum político No. 4, Departamento de Estudios Políticos. FUSADES 2011



## 2. Concejos Municipales Pluri-partidarios<sup>6</sup>

En la búsqueda de una mayor eficiencia en el uso de los recursos de los gobiernos municipales, se propone establecer la representatividad proporcional de los partidos políticos en los concejos municipales, garantizando la mayoría simple al ganador.

Entre las implicaciones para la democracia salvadoreña de la conformación de gobiernos municipales pluri-partidarios se destacan las siguientes:

- Menor incertidumbre y mayor estabilidad al realizar los proyectos municipales.
- Mejor asignación de recursos y mayor eficiencia en los gobiernos locales.
- Fortalecer la transparencia y control en los fondos municipales.
- Fortalecer la representación e incentivar la participación ciudadana.
- Contribuir a despolarizar la sociedad.
- Facilitar la transición de los gobiernos municipales.
- Garantizar mejores condiciones para la gobernabilidad.

Esta reforma sólo requiere modificación de dos cuerpos legales: se propone reformar el Código Electoral y el Código Municipal en los artículos que se refieren a la composición de los concejos municipales<sup>7</sup>. Asimismo, cabe mencionar la necesidad de establecer una cláusula de gobernabilidad que garantice estabilidad política respecto de las decisiones de los concejos.

## 3. Tribunal Supremo Electoral: Separar lo administrativo de lo judicial

La reforma del Sistema Electoral demanda la creación de un instituto electoral desligado de intereses partidarios, que únicamente esté a cargo de la administración de los procesos electorales y que no posea funciones jurisdiccionales.

Dicha entidad deberá ser totalmente independiente, dado que su autonomía permitirá concentrar esfuerzos en la organización de los eventos electorales, de manera que éstos sean más efectivos y modernos.

## 4. Duración del período de alcaldes y diputados

El desarrollo de un gobierno eficiente requiere como mínimo de una visión de mediano plazo que atienda las necesidades básicas de los ciudadanos y prepare las bases de un plan de desarrollo a largo plazo. En nuestro país, los gobiernos municipales electos cuentan con un período demasiado corto de tiempo como para asegurar el cumplimiento de un plan de acción que propicie el desarrollo local. Por ello, es conveniente ampliar el período para el cual es electo el alcalde y el concejo municipal, de tres hasta cinco años. Asimismo, bajo el entendido de que los diputados representan a sus electores, se propone ampliar su período de tres hasta cinco años, lo que fortalecerá su representatividad.

Idealmente, las elecciones de diputados y de alcaldes deberían coincidir con la elección presidencial, provocando dos externalidades positivas: suavizar la incertidumbre que genera el ciclo electoral, y ahorrar los recursos que actualmente se destinan para la celebración de elecciones. Alternativamente, se propone que el evento electoral de diputados y alcaldes funcione como elección de medio término del período presidencial, generando un ahorro de sólo 12.5% del costo electoral.

## 5. Voto salvadoreño en el exterior

Dando cumplimiento al artículo 72 de la Constitución de la República, que establece que el ejercicio del sufragio es un derecho político de todos los ciudadanos salvadoreños, es importante que el Tribunal Supremo Electoral proponga un Decreto Legislativo que establezca el sistema de voto de los salvadoreños residentes en el exterior para los eventos electorales, a partir del año 2014.

<sup>6</sup> El estudio "Concejos Municipales Plurales y Gobernabilidad Democrática para El Salvador", financiado por la Red de Cooperantes para el Desarrollo Local RECODEL en 2008, contiene propuestas que se aproximan a la visión del sector empresarial sobre esta temática.

<sup>7</sup> Artículos 12, 220 y 264 del Código Electoral. Artículos 24, 25, 30, 31, 38, 41, 46, 48 y 53 del Código Municipal.

Asimismo, es necesario que el Vice Ministerio de Salvadoreños en el Exterior, desarrolle las actividades pertinentes a efectos de darle viabilidad al ejercicio del sufragio en el exterior, tales como la creación de un registro estadístico que de manera confidencial recoja los datos de los salvadoreños en el exterior, así como campañas de emisión del DUI en dichos países.

## 6. Fuero a funcionarios públicos sólo por hechos afines al ejercicio de sus funciones

Los funcionarios públicos elegidos por los ciudadanos tienen la obligación inexcusable de mantener una conducta decorosa y en ningún momento utilizar las prerrogativas de su cargo para la obtención de beneficios personales.

Sin embargo, dado que en muchos casos los funcionarios se aprovechan del fuero que poseen para evadir la justicia ante actos de corrupción, delitos comunes y de otro tipo, es necesario establecer mediante un decreto que el fuero de los funcionarios públicos sea válido únicamente para aquellos hechos o situaciones que están directamente relacionados con el ejercicio de sus funciones.

Asimismo, es necesario revisar los cargos públicos planteados en la Constitución de la República que tienen derecho a fuero, porque en algunos casos el espíritu del fuero no corresponde al contexto histórico actual<sup>8</sup>.

## B. Sistema de Partidos Políticos

Los partidos políticos son organizaciones de ciudadanos que se conforman con el objetivo de representar los intereses de sus integrantes y ejercer el poder. En El Salvador, los partidos por mandato constitucional son el único vehículo posible para efectuar la representación política, lo cual los convierte en los actores más relevantes de la vida democrática.

En este sentido, una institucionalidad fuerte en el sistema de partidos políticos permite contar con partidos fortalecidos, que compiten en igualdad de condiciones, con una mejor organización interna, aumentando la representación, inclusión y eficiencia para así cumplir debidamente su misión. En definitiva, se necesitan partidos políticos fuertes para fortalecer la democracia en el país.

### 1. Ley de Partidos Políticos

Es importante impulsar la creación de una Ley de Partidos Políticos que contenga los siguientes aspectos básicos:

- a. **Financiamiento:** origen de los fondos, existencia de registros contables susceptibles de ser fiscalizados, sistemas de control interno y financiamiento de las candidaturas independientes.
- b. **Transparencia:** registro de partidos políticos, plataformas electorales de los partidos, transparencia en las candidaturas y en los medios para acceder a la información interna de los partidos.
- c. **Democracia interna:** desarrollo de mecanismos en los estatutos partidarios, elecciones internas y primarias, fiscalización de los procesos de primarias y organización interna.
- d. **Acceso a medios de comunicación:** financiamiento y educación electoral a través de medios.
- e. **Infracciones y sanciones ante faltas cometidas.**

<sup>8</sup> Tal es el caso de los magistrados de Cámara que fueron insertados en la lista de los funcionarios con fuero en 1939, tiempo en el cual existían únicamente tres cámaras en todo el país; o bien, en lo que respecta a los gobernadores departamentales, quienes perdieron sus principales atribuciones luego de la Constitución de la República de 1983. "Polémica Sobre el Fuero de los Funcionarios Públicos". Boletín No. 82, Departamento de Estudios Legales. FUSADES 2007.



## 2. Financiamiento de los Partidos Políticos

La legitimidad del sistema de partidos políticos exige el combate de todo indicio de corrupción en el quehacer de dichos partidos, para lo cual debe legislarse el establecimiento de mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en el financiamiento de las campañas electorales, detallando el origen de los ingresos y los gastos realizados.

De esta manera, se limita que el poder del crimen organizado penetre y controle a los partidos políticos mediante el otorgamiento de financiamiento sin ningún tipo de transparencia y rendición de cuentas. Al mismo tiempo, se elimina la posibilidad que gobiernos extranjeros financien la campaña de determinados candidatos y/o partidos políticos.

## 3. Elecciones Primarias

Los partidos políticos deben practicar en su interior la misma democracia que propagan en el exterior. Por ello, es necesario que se establezca en los estatutos y reglamentos de todos los partidos políticos del país un sistema de elecciones internas y primarias, por medio de las cuales se elija de manera transparente a los candidatos que les representarán en las elecciones presidenciales, de alcaldes o diputados.

Dicho sistema debe ser precedido por la revisión de los padrones y contar con un mecanismo de fiscalización que revise la legitimidad de los resultados.

Al respecto, es conveniente destacar que los dos partidos mayoritarios Alianza Republicana Nacionalista ARENA, y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional FMLN, se han comprometido públicamente a impulsar la mayor parte de las reformas arriba citadas<sup>9</sup>: reformas al sistema electoral, separación de funciones del Tribunal Supremo Electoral TSE, concejos municipales plurales, voto en el exterior y Ley de Partidos Políticos. Sin embargo, se observa cierto nivel de pasividad y desinterés en concretar dichas reformas.

Por ello, se requiere la participación activa de la ciudadanía para exigir y demandar a los partidos representados en la Asamblea Legislativa su voluntad en aprobar e implementar estas reformas en el corto plazo. La opinión pública debe hacerse escuchar con el único objetivo de impulsar aquellos cambios que son necesarios para fortalecer la democracia en el país.

<sup>9</sup> Campo Pagado FMLN 2010, "El FMLN ante la sentencia 61-2009 de la Corte Suprema de Justicia", La Prensa Gráfica, 18 de agosto de 2010; Campo Pagado ARENA 2010, "Ante el momento político que vive la Nación", La Prensa Gráfica, 18 de agosto de 2010; FMLN 2009, Programa de gobierno "Nace la Esperanza, Viene el Cambio"; y ARENA 2009, Programa de Gobierno Ciudadano 2009-2014 "País más justo".

## VIII. Propuesta de una agenda legislativa

La consolidación de la institucionalidad del país pasa necesariamente por mantener actualizado el marco legal, incorporando lo concerniente a las nuevas tendencias mundiales, y aprobando nuevas leyes que faciliten el accionar de los salvadoreños en un ambiente internacional cada vez más competitivo. De esta manera, la predictibilidad en el cambio perfecciona y robustece las reglas del juego.

A parte de las propuestas de agenda legislativa del documento de ENADE 2010, a continuación se proponen nuevos marcos legales y reformas a los actuales, y se incorporan aquellas que permiten potenciar la transformación institucional que tanto necesita el país.

Para poder contar con una institucionalidad eficiente que permita contrarrestar los altos niveles de inseguridad ciudadana que se vive en el país, se proponen las siguientes modificaciones al marco legal existente:

1. Revisar los convenios internacionales que el país ha suscrito en materia de menores, actualizándolos a la realidad nacional en cuanto al combate del delito.
2. Modificar la Ley del Menor Infractor para asegurar el tratamiento judicial de éstos cuando cometen delitos graves, estén o no estén relacionados con las pandillas.
3. Negociar convenios internacionales con distintos países para la efectiva protección de víctimas y testigos de casos que generen impacto social.
4. Armonizar el marco jurídico para asegurar que los jueces den suficiente valor a la prueba científica y que existan mejores condiciones de seguridad en el uso de la prueba testimonial.
5. Fortalecer, a través de reformas, la Ley de Proscripción de Pandillas, a fin que la misma sea operativa en el combate a las pandillas.
6. Revisar la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (también llamada “Convención de Palermo”, de 2003) y su complemento, la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal (2004), por ser los dos instrumentos internacionales con que cuenta El Salvador para combatir el crimen organizado e incluir tipificaciones de delito y medidas



concretas que podrían no ser admisibles por las normativas nacionales, pero que constituirían materia de amplia discusión técnica y ofrecerían alternativas viables de investigación del crimen.

7. Establecer mecanismos legales para que los antecedentes penales de los salvadoreños en otros países sean vinculantes en El Salvador, por ejemplo, en la extensión de las solvencias policiales.
8. Crear los marcos legales necesarios para la implementación de un Programa de Concesión de Infraestructura Penitenciaria en el país.
9. Establecer el marco legal que permita la implementación de programas de trabajo para los reclusos al interior de las cárceles del país.
10. Reformar la Ley Orgánica Judicial en el diseño de las estructuras organizacionales, funcionales y administrativas de la CSJ, a fin de fortalecer el cumplimiento al mandato constitucional de que la estructura jurisdiccional del Órgano Judicial se dedique exclusivamente a juzgar y ejecutar lo juzgado en las diferentes materias, delegando así las funciones administrativas a un ente distinto de la CSJ.
11. En el mediano plazo, se propone reformar la Constitución de la República para que el Presidente del Órgano Judicial y de la Corte Suprema de Justicia no presida la Sala de lo Constitucional.
12. Agregar requisitos para el nombramiento de los Magistrados de la CSJ, tales como no pertenecer a ningún partido político y no haberlo hecho durante cierto período de tiempo anterior a su nombramiento, e incluir la obligación de hacer del conocimiento público sus propuestas de trabajo y opiniones sobre temas de relevancia nacional.

Para impulsar una nueva institucionalidad que permita la simplificación de trámites y la reducción de la burocracia de la administración pública, se propone crear un marco legal adecuado que cuente con la siguiente legislación:

13. Ley de Comercio Electrónico.
14. Ley de Simplificación de Trámites.
15. Ley de Procedimientos Administrativos.
16. Ley de la Firma Electrónica.
17. Ley de Facturación y Pagos Electrónicos.
18. Ley de Protección de Datos.
19. Reformar el Código Penal y la Ley de Propiedad Intelectual en concordancia con estas nuevas leyes.
20. Marco legal para el desarrollo de la educación no presencial.
21. Ley de la Carrera Administrativa que modernice el sistema de contratación de la administración pública en base a la Meritocracia.

Para implementar el Sistema Nacional de Concesiones que permite crear la infraestructura necesaria para el desarrollo del país, se requiere la aprobación de la siguiente legislación:

22. Ley Marco del Sistema Nacional de Concesiones.
23. Ley de Fondos de Inversión.
24. Reformas a la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública LACAP en base a los principios de no discriminación, publicidad, libre competencia, igualdad, ética, transparencia, imparcialidad, probidad y eficiencia.
25. De manera particular, se propone que, a la brevedad posible, se apruebe la legislación para concesionar el Puerto de La Unión a un operador internacional que opere a escala mundial, con capacidad de desarrollar un negocio altamente rentable para El Salvador en términos económicos, sociales y ambientales.
26. Establecer un nuevo marco legal para concesionar el transporte masivo de pasajeros, en el que se establezcan claramente las atribuciones de la autoridad sectorial –Vice Ministerio de Transporte–, los derechos y obligaciones de los operadores, el tiempo duración de la concesión, así como los procedimientos para el otorgamiento y suspensión de los contratos con los operadores.

Para contar con una nueva institucionalidad en materia de integración centroamericana que potencie el crecimiento económico de los países miembros, se proponen las siguientes modificaciones al marco legal existente:

27. 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.
28. Armonizar aranceles, legislación y procedimientos administrativos aduaneros en la región.
29. Establecer una reglamentación técnica regional y conformar una administración común entre los países centroamericanos.
30. Perfeccionar los mecanismos para resolver disputas comerciales.
31. Delegar, en la institucionalidad regional, algunas de las competencias de los gobiernos nacionales, transitando desde el actual esquema inter-gubernamental hacia la verdadera construcción de entidades supranacionales.
32. Revisar y armonizar reglamentos y leyes relacionados con las medidas sanitarias y fitosanitarias de alimentos, medicamentos, insumos agropecuarios e hidrocarburos, entre El Salvador y Guatemala para facilitar el comercio entre ambos países.
33. Unificar la recaudación y administración de los ingresos tributarios derivados del comercio y de su respectiva legislación para el funcionamiento de una Unión Aduanera.
34. Revisar el reglamento de tránsito comunitario, la integración y el proceso de unión aduanera, para contar con una legislación regional que defina el actuar comunitario de los servicios logísticos, tomando en consideración el Plan Puebla Panamá.



Para crear una nueva institucionalidad en materia de transparencia y rendición de cuentas que propicie un mejor uso de los recursos públicos del país, se proponen las siguientes modificaciones al marco legal existente:

35. Elaborar los reglamentos que normarán el proceso de elección de los miembros del Instituto de Acceso a la Información Pública, y garantizar que dichos procesos sean transparentes.
36. Supervisar el desempeño del ente contralor de los fondos públicos, a través del debido cumplimiento del mandato legal por parte de la Asamblea Legislativa en cuanto a la auditoría se refiere.
37. Crear una Contraloría General de la República que realice de manera eficiente los procesos administrativos que le competen, sin intereses partidarios, que genere credibilidad y confianza en todos los sectores, con plena independencia y firmeza en su objetivo de fiscalizar las entidades estatales y combatir la corrupción en las diferentes esferas de la administración pública. Se propone que el Contralor General sea electo por la Asamblea Legislativa con mayoría calificada de dos tercios.
38. Transformar la Corte de Cuentas en una entidad que asuma estrictamente las funciones jurisdiccionales.
39. Elegir a los Magistrados de la Corte de Cuentas con mayoría calificada de dos terceras partes de los diputados de la Asamblea Legislativa.
40. Aumentar la duración en el cargo de los Magistrados de la Corte de Cuentas a 9 años y prohibir explícitamente su reelección.
41. Establecer la elección de los tres magistrados de la Corte de Cuentas de manera escalonada: un magistrado se elige cada tres años. Los candidatos propuestos deberán ser evaluados objetivamente con base a los más altos criterios de honorabilidad, probidad, independencia política y capacidad legal manifiesta.
42. Establecer incompatibilidades y prohibiciones para los Magistrados, como la no pertenencia a ningún partido político al menos tres años antes de la elección.
43. Establecer causales y procedimientos de remoción de los Magistrados.
44. Aprobar las reformas a la ley del Tribunal de Ética Gubernamental que se encuentran en la Asamblea Legislativa, para contar con una ley más efectiva en el combate de las prácticas antiéticas.
45. Realizar las reformas necesarias para que la Sección de Probidad de la CSJ ostente una independencia funcional respecto de la Corte Plena, manteniendo la dependencia administrativa.
46. Analizar, en el mediano plazo, la conveniencia de impulsar una reforma constitucional que allane el camino para que la Sección de Probidad de la CSJ sea absorbida por la futura Contraloría General de la República.
47. Promover la aprobación de un decreto presidencial sobre probidad y conflicto de intereses en las entidades del Ejecutivo.
48. Garantizar que las reformas para la profesionalización de la carrera administrativa incorporen elementos de transparencia y lucha contra la corrupción.

49. Atribuirle a la Unidad de Análisis y Seguimiento del Presupuesto de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto de la Asamblea Legislativa, funciones de control de la ejecución del presupuesto y de fiscalización de los resultados obtenidos.

Para poder impulsar una nueva institucionalidad en el sistema electoral y de partidos políticos que permita materializar efectivamente las exigencias de la ciudadanía, se proponen las siguientes modificaciones al marco legal existente:

50. Implementar listas cerradas y desbloqueadas en elección de diputados.
51. Especificar en la legislación secundaria, que la elección de personas tendrá prioridad sobre la elección de banderas partidarias en la votación de diputados.
52. Reformar el Código Electoral en los artículos 12, 220 y 264 para permitir la conformación de concejos municipales pluri-partidarios.
53. Reformar el Código Municipal en los artículos 24, 25, 30, 31, 38, 41, 46, 48 y 53 para permitir la conformación de concejos municipales pluri-partidarios.
54. Crear un instituto electoral desligado de intereses partidarios, que únicamente se encargue de la administración de los procesos electorales y no de las funciones jurisdiccionales.
55. Ampliar el período para el cual son electos diputados, alcaldes y concejos municipales de tres hasta cinco años.
56. Establecer el sistema de voto de los salvadoreños residentes en el exterior mediante Decreto Legislativo.
57. Establecer mediante un decreto que el fuero de los funcionarios públicos sea válido únicamente para aquellos hechos o situaciones que están directamente relacionados con el ejercicio de sus funciones.
58. Impulsar la creación de una Ley de Partidos Políticos que contenga aspectos básicos como financiamiento, transparencia, democracia interna, acceso a medios de comunicación, infracciones y sanciones ante faltas cometidas, entre otros.
59. Legislar el establecimiento de mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en el financiamiento de las campañas electorales, detallando el origen de los ingresos y los gastos realizados.
60. Establecer en los estatutos reglamentarios de todos los partidos políticos un sistema de elecciones internas y primarias, por medio de las cuales se elija de manera transparente a los candidatos que les representarán en las elecciones presidenciales, de alcaldes y diputados.

Retomando las propuestas planteadas en el documento del X ENADE, se propone la aprobación de las siguientes leyes que permitirán impulsar las actividades de industria y agroindustria para la exportación:

61. Ley del Sistema Salvadoreño para la Calidad y Productividad, que da origen al Sistema Nacional de Calidad.
62. Ley de Arrendamiento de Tierras para el fomento de la producción agropecuaria.
63. Ley de Producción y Uso de Etanol.



- 64. Ley de Biotecnología.
- 65. Aprobar la Ley de Medicamentos Genéricos.
- 66. Ley de Facilitación del Comercio.

Para impulsar, promover y gestionar el apropiado marco legal para las actividades logísticas del país, se propone aprobar los siguientes cuerpos legales:

- 67. Ley de Transporte de Carga Terrestre.
- 68. Ley de Transporte Multimodal, que armonice el funcionamiento del sistema de transporte multimodal, conjugando la red vial, ferroviaria, marítima y aérea, a efectos de lograr aumentos en los niveles de competitividad en la cadena de suministro.
- 69. Ley de Transporte Marítimo de Carga.
- 70. Ley del Transporte Aéreo de Carga.
- 71. RECAUCA IV, marco legal comunitario que dicta la ejecución del CAUCA IV, aprobado en 2006.
- 72. Ley de los Almacenes Generales de Depósito, para comparar los beneficios a otros operadores que concede la Ley de Servicios Internacionales.

Para aumentar la seguridad jurídica y completar la regulación ambiental, se propone lo siguiente:

- 73. Incorporar a la Ley del Medio Ambiente las disposiciones relativas a la gradualidad y a la aplicación de acuerdos voluntarios individuales, sectoriales y/o territoriales.

Aunque existe claridad de que la aprobación de los reglamentos técnicos es competencia del Ejecutivo, y no pertenecen a la agenda legislativa, se incluyen en este apartado dado que es importante completar la normativa ambiental para generar certeza jurídica a los inversionistas. En este sentido, se propone aprobar lo siguiente:

- 74. Reglamento técnico para emisiones al aire.
- 75. Reglamento técnico de lodos.
- 76. Reglamento técnico de re-uso del agua.

De igual forma, se propone que, como parte de las responsabilidades del Órgano Ejecutivo, exista una adecuada coordinación entre las diferentes entidades responsables de velar por el medio ambiente y la salud de la población. Por ende, se demanda que el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Ministerio de Salud armonicen procedimientos, requisitos, condiciones y plazos, de acuerdo con la realidad nacional, y que, de ser necesario, se modifiquen sus respectivas leyes para que lo anterior pueda ejecutarse satisfactoriamente. Una coordinación eficaz y eficiente debe incluir a la Policía Nacional Civil, a la Fiscalía General de la República y al Ministerio de Obras Públicas.

Por otra parte, se propone realizar una reforma estructural del marco jurídico que regula la construcción y el desarrollo urbano; a efecto de contar con reglas claras que generen certidumbre a los agentes económicos, permitiendo ordenar nuestras ciudades y contribuir a que las familias salvadoreñas sean propietarias de su vivienda. Se propone aprobar las siguientes leyes:

- 77. Ley General del Suelo.
- 78. Ley General de Construcción.
- 79. Ley de Vivienda.

Asimismo, se propone reformar las siguientes leyes:

- 80. Ley de Pisos y Apartamentos.
- 81. Código Municipal.

Complementariamente, se propone aprobar la siguiente legislación específica en materia de instrumentos, procedimientos y regulaciones:

- 82. Ley de Leasing Habitacional.
- 83. Ley General de Agua.
- 84. Ley de Agua Potable y Saneamiento.
- 85. Ley de Fondos de Garantía.

Asimismo, para reforzar el desarrollo del mercado bursátil, se propone lo siguiente:

- 86. Realizar reformas a la Ley del Mercado de Valores, a efectos de facilitar el registro y emisión de nuevos emisores y sus emisiones.
- 87. Reformar el Sistema de Ahorro para Pensiones, a efectos que los fondos de pensiones puedan adquirir estas nuevas emisiones.

Finalmente, se propone:

- 88. Realizar reformas legales y administrativas para facilitar los diferentes trámites que requieren los inversionistas. En particular, destaca la necesidad de establecer medios alternativos para facilitar los trámites de visas de negocios y para el personal ejecutivo de las empresas extranjeras.



# IX. Propuestas de gremiales para una nueva institucionalidad

## CONTENIDO

A. Asociación Bancaria Salvadoreña, ABANSA

B. Federación de Cajas de Crédito y de Bancos de los Trabajadores, FEDECREDITO

## A. Asociación Bancaria Salvadoreña, Abansa

### Antecedentes

La transparencia y rectitud de las entidades del Estado tiene relación directa con la transparencia y rectitud en la actuación de sus funcionarios y empleados, quienes en el desempeño de sus funciones administrativas fortalecen la institucionalidad de los entes gubernamentales, actuando según lo establecido en el marco legal vigente.

En la medida en que las entidades respeten, cumplan y hagan cumplir las leyes, funcionando de acuerdo al principio de legalidad, establecido en la Constitución de la República, se contará con una sociedad más segura, confiada, firme y participativa, en la que gobernantes y gobernados vivirán de acuerdo a las exigencias de un Estado de Derecho: reglas claras y precisas que garantizan los derechos individuales, determinan las obligaciones de los ciudadanos y se orientan al bien común de la población.

Para fortalecer la institucionalidad democrática, es preciso que los entes del Estado cuenten con los mecanismos legales idóneos y suficientes para realizar sus funciones. Dentro del Sistema Financiero, es relevante e insustituible la actuación del supervisor y regulador de las entidades del sistema.

En este contexto, también es oportuno considerar que la participación del sector privado, en forma coordinada con el sector público, promueve y abona a la institucionalidad, especialmente en temas de interés de país como es el caso de la prevención del lavado de dinero, tema actual y relevante que requiere un mayor compromiso por parte de las instituciones públicas.

En este tema, a manera de antecedente, habría que destacar el funcionamiento del Comité Interinstitucional para la Prevención de Lavado de Dinero, en el que participan funcionarios de la Unidad de Investigación Financiera UIF, Superintendencia del Sistema Financiero SSF, Banco Central de Reserva BCR, Bolsa de Valores de El Salvador BVES, y la Asociación Bancaria Salvadoreña ABANSA; así como la reciente evaluación de país que el Grupo de Acción Financiera del Caribe GAFIC, realizó durante el año 2009 y cuyo informe fue aprobado en sesión plenaria del GAFIC de junio de 2010.

El GAFIC es una organización integrada por veintinueve Estados de la Cuenca del Caribe, que han acordado poner en práctica contramedidas en común para responder a la problemática del delito de lavado de dinero. Fue establecido como resultado de una serie de reuniones convocadas en Aruba en 1990 y en Jamaica en 1992. Su principal objetivo es que sus países miembros cumplan y ejecuten las 40 + 9 recomendaciones para prevenir y controlar el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

Vale la pena destacar que en la última evaluación El Salvador se ubicó entre los 7 países de la región con más alto nivel de cumplimiento; sin embargo, aún hay recomendaciones en las que históricamente no se ha avanzado lo suficiente o todavía no se han emitido los mecanismos jurídicos de control que permitan cumplir dichas recomendaciones.

## Propuestas

Una de las recomendaciones más importantes relacionadas con la institucionalidad, es la Recomendación 30, la cual obliga al Estado a proporcionar el financiamiento, el personal suficiente y los recursos técnicos para que las entidades que velan por la prevención del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, puedan desempeñar plena y eficazmente sus funciones.

En ese sentido, la Fiscalía General de la República debe destinar el dinero incautado para fortalecer la Unidad de Investigación Financiera, tal como lo establece el Artículo 23 de la Ley contra el Lavado de Dinero y de Activos. Asimismo, es importante aumentar el número de analistas financieros que puedan dar especial seguimiento a los reportes de operaciones sospechosas.

Todo ello permitirá que El Salvador aumente su nivel de cumplimiento de las 40 recomendaciones que propone el GAFIC, pues, en la última evaluación, la recomendación 30 no se cumplió, generando serias dudas sobre el compromiso del país en este tema.

Dos temas adicionales en los que no existe regulación, son las Actividades y Profesiones No Financieras Designadas APNFD, y las remesas.

En cuanto a las remesas, es necesario crear un marco legal que organice al sector, el cual debe contar con un permiso del Estado para prestar dicho servicio. En este sentido, debe existir un registro obligatorio, una entidad pública que las fiscalice y un régimen sancionatorio que les sea aplicable.

En este punto, lo recomendable es que sea la Superintendencia del Sistema Financiero la entidad pública que fiscalice al sector, ya que no puede obviarse el alto nivel de remesas que ingresan al país y la posición mundial de El Salvador como receptor de las mismas.

Este nuevo marco regulatorio permitirá al país mejorar en el cumplimiento de las recomendaciones 23, 29 y recomendación especial VII, en todas las cuales fueron calificadas por el GAFIC como Poco Cumplidas.

En cuanto a las Actividades y Profesiones No Financieras Designadas APNFD, se consideran como tales las siguientes:

1. Casinos: cuando los clientes se dedican a transacciones financieras iguales o mayores que el umbral designado aplicable.
2. Agentes inmobiliarios: cuando participan en transacciones para sus clientes relacionadas con la compra y venta de bienes inmuebles.
3. Comerciantes dedicados a la compraventa de metales preciosos y piedras preciosas: cuando hagan alguna transacción en efectivo con un cliente, igual o mayor que el umbral designado aplicable.
4. Abogados, notarios, otros profesionales jurídicos independientes y contadores: cuando preparan o llevan a cabo transacciones para sus clientes, relacionadas con compraventa de bienes inmuebles; administración del



dinero, títulos valores y otros activos del cliente; administración de cuentas bancarias, de ahorro o títulos valores; organización de aportes para la creación, operación o administración de compañías; creación, operación o administración de personas jurídicas o entidades jurídicas, y compra y venta de entidades comerciales.

5. Proveedores de servicios de fideicomiso.

El GAFIC concluyó que la regulación que existe no es suficiente ni resulta eficaz por lo siguiente:

1. Muchas de las APNFD no están reguladas en la Ley Contra el Lavado de Dinero y Activos vigente en el país.
2. Las que están reguladas no cuentan con una regulación específica, carecen de formularios propios para realizar los reportes a la UIF, no existe una clasificación según sus riesgos, no hay una autoridad gubernamental que los regule y supervise, ni una política específica sobre las diferentes categorías de APNFD.

La única actividad que está regulada con más detalle es la de empresas fiduciarias, ya que la legislación salvadoreña prescribe que esta tarea sea realizada exclusivamente por los bancos, los cuales son supervisados y regulados por la Superintendencia correspondiente.

Las recomendaciones y comentarios del GAFIC sobre este tema fueron:

1. Es necesario designar autoridades con recursos humanos y materiales adecuados que permitan una eficiente labor de regulación y supervisión de las APNFD.
2. Deben emitirse las disposiciones legales y/o reglamentarias que permitan a las APNFD cumplir con las obligaciones que les señala la Ley contra el Lavado de Dinero y Activos.

En este punto, lo más recomendable sería fortalecer a la Superintendencia de Obligaciones Mercantiles SOM, para que en coordinación con la Unidad de Investigación Financiera y la Superintendencia del Sistema Financiero, pueda fiscalizar y sancionar a las APNFD que incumplan sus funciones y responsabilidades como sujetos obligados al cumplimiento de la legislación sobre prevención de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo. Esto permitirá al país cumplir de mejor manera las recomendaciones 12, 16 y 24, todas las cuales fueron calificadas por el GAFIC como No Cumplidas.

La implementación de las medidas antes mencionadas vendría a constituir un ejemplo claro de fortalecimiento de las entidades gubernamentales, brindándoles la institucional requerida para que el país actúe de acuerdo a los estándares internacionales en esta materia.

## B. Federación de Cajas de Crédito y de Bancos de los Trabajadores, Fedecredito

### Antecedentes

El Salvador ha logrado avances en materia de institucionalidad, pero aún queda mucho por hacer, especialmente en la eficiencia de las entidades gubernamentales y en el cumplimiento de los diferentes cuerpos normativos. La confianza en algunas entidades se ha deteriorado particularmente por la falta de transparencia y por el pobre desempeño que han tenido para producir resultados positivos que permitan satisfacer las necesidades de la población.

En este sentido, es necesario fortalecer la institucionalidad democrática del país en áreas como: a) Seguridad Pública y Justicia, b) Transparencia y Rendición de Cuentas, c) Modernización del Sistema Electoral y de Partidos Políticos, d) Aumento de la participación activa de la sociedad, y e) Fomento del desarrollo económico y social de la población.

### Propuestas

#### 1. Seguridad pública y justicia

Las medidas implementadas en materia de seguridad pública y justicia no han dado los frutos esperados; sin embargo, sigue siendo la mayor preocupación de los salvadoreños y el primer factor que ha incidido negativamente en la calidad de vida de los ciudadanos y en la actividad empresarial.

Ante la situación delincriminal que vive el país, es urgente que se tomen medidas más drásticas y que se implementen herramientas más efectivas contra el crimen organizado. El primer paso para ello es que se vigorice la aplicación de las leyes, ya que su simple promulgación no hará disminuir el problema. Este es el caso de la “Ley de Escuchas Telefónicas”; la cual, al ser aplicada junto con la implementación del Centro de Escuchas, tendría un impacto positivo en la reducción de la delincuencia, ya que la FGR tendría mayores herramientas de investigación en el combate del crimen organizado. Otra de las leyes que no ha tenido el impacto esperado, precisamente por la falta de aplicación de la misma, es la “Ley de proscripción de pandillas”.

Adicionalmente, se propone el funcionamiento de juzgados especializados para combatir el crimen organizado, a fin de fortalecer el sistema de aplicación de justicia. También es importante reforzar la protección a testigos mediante la aplicación oportuna de la “Ley de protección de víctimas y testigos” y revisar la “Ley del menor infractor”, dado que bajo esta ley se juzgan tanto menores que han cometido delitos leves, que podrían fácilmente asociarse con infracciones a las normas de conducta ciudadana, como adolescentes que cometen delitos capitales o reiterados, los cuales deberían ser juzgados bajo una normativa diferente. Los delitos tienen el mismo impacto negativo para la sociedad, sin importar si son cometidos por jóvenes o adultos.

Además, es necesario combatir el crimen dirigido desde los centros penales, especialmente las extorsiones, para lo cual es necesario considerar una normativa más robusta que incluya el control y depuración constante de los cuerpos de vigilancia, la adecuación de la capacidad instalada en los centros penitenciarios, incluyendo dispositivos tecnológicos, así como la revisión y adecuación periódica de la normativa aplicable.

Por último, se propone el fortalecimiento de la investigación científica del delito por parte de la PNC y FGR, dotándoles de las herramientas científicas y dispositivos tecnológicos necesarios, lo cual permitiría reducir los índices de impunidad.

## 2. Transparencia y rendición de cuentas

En cuanto a la transparencia y control de los fondos públicos, es importante crear una Contraloría General de la República, que realice los procesos administrativos que le competen, sin intereses partidarios, que genere credibilidad y confianza en todos los sectores, con plena independencia y firmeza en su objetivo de fiscalizar las entidades estatales y combatir la corrupción en las diferentes esferas de la administración pública.

A su vez, la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa de la “Ley de acceso a la información pública” es un avance positivo hacia el compromiso con la transparencia y la erradicación de la corrupción.

Otro aspecto de importancia es el fortalecimiento del Tribunal de Ética Gubernamental, lo cual dotaría de mayor fuerza al sistema en el combate de la corrupción, el nepotismo y otras prácticas que van en detrimento de la justicia, la transparencia y de las propias instituciones. Es necesario que dicho tribunal esté en contacto más cercano con la población, a través de la atención de denuncias, la difusión del recurso entre los ciudadanos, así como la investigación directa por iniciativa propia.

Igualmente importante se considera promover un mecanismo de rendición de cuentas de los principales funcionarios de gobierno, el cual se complementa con la rendición de cuentas de los diferentes responsables de la administración pública, definiendo los medios idóneos para tal fin.

## 3. Modernización del sistema electoral y partidos políticos

En relación al sistema electoral y sistema de partidos de nuestro país, han existido avances considerables en materia electoral; sin embargo, aún hay mucho camino por recorrer. El primer paso para una reforma política integral es que exista voluntad política.

La propuesta del voto residencial es conveniente para aumentar los niveles de participación electoral y, de esta forma, fortalecer la democracia.

Además, es importante que haya una separación de funciones administrativas de las jurisdiccionales del Tribunal Supremo Electoral, que permita una mayor eficiencia y enfoque de dicha institución.

Por otra parte, es necesario avanzar respecto a la actuación de los Partidos Políticos, implementando una Ley que ponga especial énfasis a regular las campañas políticas, las normas contables y el financiamiento de los partidos, presentar estadísticas de afiliación, así como facilitar el acceso a esta información por parte de la ciudadanía. Esto último dotaría de más transparencia y confiabilidad a los partidos.



Asimismo, se podría generar una normativa para evitar prácticas poco transparentes y conflictos de interés mediante la implantación de prácticas de gobierno corporativo.

#### 4. Participación ciudadana

La participación activa de la sociedad es muy importante para el desarrollo de la democracia, pero los ciudadanos no pueden participar de algo que desconocen. Por tanto, se deben construir canales eficaces que permita crear una institucionalidad más inclusiva y eficiente.

Las entidades gubernamentales deben ser capaces de prever acciones y reaccionar ante las cambiantes condiciones económicas y sociales, lo cual será posible mediante una interacción más directa con los ciudadanos.

#### 5. Fomento del desarrollo económico y social de la población

La difícil situación de la economía doméstica es acompañada de presiones sociales que a su vez impactan aspectos económicos, generando un círculo vicioso difícil de contrarrestar con los limitados recursos que el país dispone.

El crecimiento económico no es capaz de garantizar el bienestar de toda la población al no absorber la cada vez más creciente mano de obra demandante de empleo e ingresos para suplir sus necesidades básicas, lo anterior demanda la generación de un apropiado clima de negocios y condiciones adecuadas para la inversión privada, que requiere acciones encaminadas a recuperar la confianza institucional, la seguridad ciudadana y desarrollar acciones para mejorar la competitividad empresarial.

Dentro del contexto referido, es conveniente facilitar medios de subsistencia a la población subempleada o desempleada que conforman un buen porcentaje de la población económicamente activa, esto podría ser posible mediante el fomento de las condiciones de inversión

de la pequeña, mediana y gran empresa, propiciando la generación de empleos formales, aunados a la creación de empleos del sector público, lo cual podría ser posible, entre otras medidas, destinando fondos actualmente dirigidos a incrementos salariales a proporcionar ingresos a personas que no tienen empleo y demandan un trabajo.

Si bien la alternativa mencionada puede entenderse como un sacrificio para el sector de empleados públicos, el cual ya tiene sus necesidades básicas resueltas, es socialmente más responsable atender las necesidades básicas de la población que no dispone de algún ingreso.

En el contexto señalado, es imprescindible el apoyo de instituciones que financien a la población de escasos recursos, tradicionalmente excluidas de los servicios de la banca comercial, a través de mecanismos legales que permitan apoyar con servicios financieros asequibles a esta población de menores ingresos económicos.



## Gremiales socias

1. ASOCIACIÓN AZUCARERA DE EL SALVADOR
2. ASOCIACIÓN BANCARIA SALVADOREÑA
3. ASOCIACIÓN CAFETALERA DE EL SALVADOR
4. ASOCIACIÓN DE CONSULTORES DE EL SALVADOR
5. ASOCIACIÓN DE AVICULTORES DE EL SALVADOR
6. ASOCIACIÓN DE DISTRIBUIDORES DE EL SALVADOR
7. ASOCIACIÓN DE DISTRIBUIDORES DE PRODUCTOS FARMACÉUTICOS DE EL SALVADOR
8. ASOCIACIÓN DE INDUSTRIALES QUÍMICO FARMACÉUTICOS DE EL SALVADOR
9. ASOCIACIÓN DE LA INDUSTRIA GRÁFICA SALVADOREÑA
10. ASOCIACIÓN DE MEDIOS PUBLICITARIOS SALVADOREÑOS
11. ASOCIACIÓN DE MEDIOS DE PUBLICIDAD EXTERIOR
12. ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES DE CAÑA DE AZÚCAR DE EL SALVADOR
13. ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES DE LECHE DE EL SALVADOR
14. ASOCIACIÓN DE PROPIETARIOS DE PLANTAS PROCESADORES DE LECHE
15. ASOCIACIÓN DE PROVEEDORES AGRÍCOLAS
16. ASOCIACIÓN SALVADOREÑA DE ADMINISTRADORES DE FONDOS DE PENSIONES
17. ASOCIACIÓN SALVADOREÑA DE AGENCIAS DE PUBLICIDAD
18. ASOCIACIÓN SALVADOREÑA DE BENEFICIADORES Y EXPORTADORES DE CAFÉ
19. ASOCIACIÓN SALVADOREÑA DE LA INDUSTRIA PETROLERA
20. ASOCIACIÓN SALVADOREÑA DE DISTRIBUIDORES DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN
21. ASOCIACIÓN SALVADOREÑA DE DISTRIBUIDORES DE VEHÍCULOS
22. ASOCIACIÓN SALVADOREÑA DE EMPRESAS DE SEGUROS
23. ASOCIACIÓN SALVADOREÑA DE IMPORTADORES DE REPUESTOS AUTOMOTRICES
24. ASOCIACIÓN SALVADOREÑA DE INDUSTRIALES
25. ASOCIACIÓN SALVADOREÑA DE INDUSTRIAS DE AGUA ENVASADA
26. ASOCIACIÓN SALVADOREÑA DE RADIODIFUSORES
27. BOLSA DE VALORES DE EL SALVADOR
28. BURÓ DE CONVENCIONES Y VISITANTES DE LA CIUDAD DE SAN SALVADOR
29. CÁMARA AGROPECUARIA Y AGROINDUSTRIAL DE EL SALVADOR
30. CÁMARA AMERICANA DE COMERCIO DE EL SALVADOR
31. CÁMARA DE COMERCIO E INDUSTRIA DE EL SALVADOR
32. CÁMARA DE LA INDUSTRIA TEXTIL, CONFECCIÓN Y ZONAS FRANCAS DE EL SALVADOR
33. CÁMARA SALVADOREÑA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN
34. CÁMARA SALVADOREÑA DE TURISMO
35. CÁMARA SALVADOREÑA DE EMPRESAS CONSULTORAS
36. CORPORACIÓN ALGODONERA SALVADOREÑA LIMITADA
37. COOPERATIVA GANADERA DE SONSONATE
38. CORPORACIÓN DE EXPORTADORES DE EL SALVADOR
39. FEDERACIÓN DE CAJAS DE CRÉDITO Y DE BANCOS DE LOS TRABAJADORES
40. SOCIEDAD DE COMERCIANTES E INDUSTRIALES SALVADOREÑOS
41. UNIÓN DE COOPERATIVAS DE CAFETALEROS DE R.L.
42. UNIÓN DE DIRIGENTES DE EMPRESAS SALVADOREÑAS
43. UNIÓN DE INDUSTRIAS TEXTILES
44. ASOCIACIÓN SALVADOREÑA DE DESTILADORES Y LICOREROS
45. ASOCIACIÓN SALVADOREÑA DE GANADEROS E INDUSTRIALES DE LECHE