



Estrategia económica social e institucional 2009-2014

Democracia y crecimiento: fundamentos del desarrollo





Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

MISIÓN

Ser
un **centro de pensamiento e investigación**
de alta credibilidad,

que promueva
el progreso económico y social
de los salvadoreños,

mediante
el desarrollo sostenible,

bajo
un **sistema democrático**
y de **libertades individuales**

338.9

F863e

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, (Fusades)

Estrategia económica, social e institucional 2009-2014:

sv

democracia y crecimiento: fundamentos del desarrollo / Fundación

Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, Fusades. – 1a. ed.

– San Salvador, El Salv. : Fusades 2008

82p. ; 21 cm

ISBN 978-99923-893-3-1

1. Crecimiento económico. 2. Desarrollo social. 3. Integración económica.
4. Democracia. I. Título.

BINA/jmh

© **FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA EL DESARROLLO
ECONÓMICO Y SOCIAL – Fusades –
Una publicación del Departamento de Estudios
Económicos y Sociales – DEES –**

Primera edición, 1,000 ejemplares

Diciembre de 2008

ISBN 978-99923-893-3-1

San Salvador, El Salvador, Centroamérica

Hecho el depósito de Ley de acuerdo con el Art. 15 de la Ley del Libro

Comisión de Estrategia

Antonio Cabrales
Francisco R.R. de Sola
José Carlos Bonilla
Juan Daniel Alemán Gurdíán
Rafael Barraza
Roberto Llach
Alberto Harth Deneke
Luis Membreño
Álvaro Guatemala
Claudia Umaña
Roberto Rivera Campos

Junta Directiva de Fusades

Presidente

Antonio Cabrales

Vicepresidente

Francisco R.R. de Sola

Secretario

Carlos Quintanilla Schmidt

Prosecretario

Juan Daniel Alemán

Tesorero

Freddie Frech

Protesorero

José Carlos Bonilla

Directores

Rafael Barraza
María Eugenia Brizuela de Ávila
Rafael Castellanos
César Catani
Claude Cohen
David Escobar Galindo
Alberto Harth Deneke
Elena María Lacayo de Alfaro
Miguel Lacayo
Roberto Llach
Lionel Mejía
Luis Membreño
Jaime Roberto Palomo
Alfredo Schildknecht
Miguel Ángel Simán

Asesores Junta Directiva

Roberto Murray Meza
Ricardo Hill Argüello
Jorge Zablah-Touché

Índice

Introducción	i
Capítulo 1	
Estabilidad macroeconómica	1
1.1 Un desafío internacional: fortalecer la estabilidad financiera	1
1.2 Preservar la estabilidad fiscal	3
1.3 Política tributaria	4
1.4 Gasto público más eficiente y productivo	6
1.5 Modernización del Estado	9
1.5.1 Proceso de modernización en las últimas dos décadas y desafíos pendientes	11
1.5.2 Hacia una nueva gestión del sector público	12
Capítulo 2	
Mayor protección social y seguridad ciudadana para mejorar el bienestar de las familias	15
2.1 Protección social	15
2.2 Seguridad ciudadana	19
Capítulo 3	
Crecimiento e inserción en la economía del conocimiento	23
3.1 Calidad de la educación y capacitación: fundamentos de la competitividad	26
3.2 Innovación: fuente de crecimiento	34
3.3 Tecnologías de información y comunicación: autopista del conocimiento	37
3.4 Redes de salvadoreños en el exterior: aprovechando los talentos	39
3.5 Régimen económico e institucional: entorno para los negocios	41
3.5.1 Fortalecimiento de las pequeñas empresas y del emprendedurismo	41
3.5.2 Comercio internacional	42
3.5.3 Política comercial	43
3.5.4 Integración económica regional	45
3.5.5 Atracción de inversión extranjera	45

Capítulo 4

Recursos para el desarrollo productivo sostenible 47

- 4.1 La agricultura salvadoreña: retomando el camino hacia la competitividad 47
- 4.2 Gestión ambiental en El Salvador: innovación y eficiencia para la competitividad .. 52
- 4.3 Desafíos en energía eléctrica: competencia, regulación e inversión 55

Capítulo 5

Institucionalidad democrática 59

- 5.1 Elecciones y sistema electoral 59
- 5.2 Los partidos y el sistema de partidos 60
- 5.3 Relaciones Ejecutivo-Legislativo 61
- 5.4 La administración de justicia 63
- 5.5 Descentralización municipal 64
- 5.6 Transparencia y rendición de cuentas 67
- 5.7 Cultura política, capital social y seguridad ciudadana 69
 - 5.7.1 Cultura política 70
 - 5.7.2 Capital social 70
 - 5.7.3 Seguridad ciudadana 71

Recuadro: Consistencia fiscal de la estrategia 73

Notas de final 75

Gráficas, diagramas y cuadros

- 2007: Incidencia del beneficio del gasto público 7
- Tamaño del gobierno y PIB per cápita 10
- Propuesta de modernización de la gestión pública 12
- Sistema de protección social para mitigar la vulnerabilidad 16
- Crecimiento de la economía de El Salvador 25
- El Salvador en la economía del conocimiento 27
- Papel del Estado, gestión y gobernabilidad ambiental 53
- Variables intervinientes en la asignación de competencias 65

Siglas utilizadas

AA	Acuerdo de Asociación
AFP	Administradora de Fondo de Pensiones
AID	Agencia Internacional para el Desarrollo
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
API	Alianza Privada de la Innovación
BFA	Banco de Fomento Agropecuario
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BMI	Banco Multisectorial de Inversiones
CAFTA	Tratado de Libre Comercio
CAFTA-RD	Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (siglas en inglés)
CAUCA	Código Aduanero Uniforme Centroamericano
CCR	Corte de Cuentas de la República
CEL	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
CENTA	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIAL	Comités de Investigación Agrícola Local
CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical
CND	Comisión Nacional de Desarrollo
COMIECO	Consejo de Ministros de Economía y Comercio
COMPRASAL	Sistema de Compras Públicas, conocido como COMPRASAL
CONAMA	Consejo Nacional del Medio Ambiente
CONAMYPE	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
CPMV	Comprobación previa de medios de vida
DAI	Derecho Arancelario a la Importación
DGSVA	Dirección General de Sanidad Vegetal y Animal
Digestyc	Dirección General de Estadística y Censos
EDUCO	Educación con Participación de la Comunidad
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
ENA	Escuela Nacional de Agricultura
FED	Federal Reserve System
FEPADE	Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODES	Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios
FONDEPRO	Fondo de Desarrollo Productivo
Fusades	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
GIRH	Gestión Integrada de Recursos Hídricos
IDES	Informe de Desarrollo Económico y Social
IED	Inversión extranjera directa
IMF	Instituciones de microfinanzas
INSAFORP	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional

ISTA	Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LETES	Letras del Tesoro
LMA	Ley del Medio Ambiente
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MCS	Medios de comunicación social
MEGATEC	Mejoramiento Gradual de la Educación Técnica y Tecnológica
MIEC	Ministerio de Economía
MINED	Ministerio de Educación
MIPYME	Micro, pequeña y mediana empresa
NMF	Nación Más Favorecida
OCAVI	Observatorio Centroamericano sobre Violencia
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organismos no gubernamentales
PIB	Producto Interno Bruto
PNC	Policía Nacional Civil
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
PPP	Plan Puebla Panamá
PROESA	Promoviendo Inversión en El Salvador
PYME	Pequeña y mediana empresa
RCR	Reducción de costos reales
RECAUCA	Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano
SIGET	Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones
SIN	Sistema de Innovación Nacional
SINALIT	Sistema Nacional de Alianzas para la Innovación Tecnológica
SINAMA	Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente
SIRH	Sistema Integral de Recursos Humanos
SNET	Servicio Nacional de Estudios Territoriales
SNI	Sistema Nacional de Inversiones
SSF	Superintendencia del Sistema Financiero
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación
TLC	Tratado de Libre Comercio
UE	Unión Europea
UNDEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia (por sus siglas en inglés)
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (por sus siglas en inglés)
USDA	Departamento de Agricultura de Estados Unidos (por sus siglas en inglés)

Introducción

Hace veinte años Fusades elaboró y presentó a la sociedad su primera estrategia quinquenal, una estrategia que resultó muy importante para la economía salvadoreña en los siguientes años. Aquél fue un momento de inflexión: en lo político el país se acercaba a una solución negociada del conflicto; en lo económico, era la oportunidad de modificar el modelo económico que en los últimos años había adquirido particularidades especiales.

En efecto, la realidad se caracterizaba por una economía que privilegiaba la sustitución de importaciones, con aranceles elevados para proteger el mercado local, el sistema financiero había sido nacionalizado, y la actividad intervencionista del gobierno se encontraba extendida en diferentes ámbitos de la actividad privada: controles de las tasas de interés y de algunos precios de productos importantes, entre los cuales destacaba el tipo de cambio que había dado origen a un mercado negro de divisas.

Esta realidad se abordó sobre la base de un conjunto de principios que han establecido los fundamentos del pensamiento de FUSADES. Estos principios se agruparon en cinco bases doctrinarias y cinco principios básicos de economía de mercado.

El hombre es el principio y fin de los esfuerzos de toda sociedad. La persona tiene una serie de derechos inalienables que son anteriores a todo Estado, que no se pueden irrespetar en nombre de la colectividad. La libertad es un derecho inalienable del ser humano, además de ser condición necesaria para la moralidad de nuestros actos, ya que las acciones que no emanan de una voluntad libre son moralmente neutras. Por lo tanto, se debe respetar al individuo como ser humano libre y responsable de sus actos. Este respeto es la base de un sistema que postula como su meta principal el lograr el bien común.

La justicia como garante del funcionamiento social. El sistema social, para que sea viable, debe descansar en una sociedad justa, que significa, antes que

todo, una sociedad compuesta por personas justas. El sistema persigue conseguir la justicia entre las personas (conmutativa) y la justicia entre las personas y el producto social (distributiva). La primera rige las relaciones entre individuo; la segunda entre la comunidad y sus miembros. Lo esencial de esta última es perseguir una distribución equitativa de las retribuciones que la sociedad otorga a sus miembros.

El sistema debe resguardar una equidad ex-ante, es decir, que todos los miembros de la sociedad tengan adecuado acceso a los beneficios del progreso. En ningún caso se persigue igualdad ex-post, que implicaría igualdad de resultados, imposible de lograr, dadas las diferencias, naturales y muchas otras que existen entre los seres humanos.

El concepto de igualdad que se persigue es ante la ley, es decir, el derecho que todos los habitantes sean tratados de igual manera por la justicia.

Búsqueda permanente del bien común. Esto se define como el conjunto de condiciones sociales que permite a todos y a cada uno de los ciudadanos alcanzar su plena realización personal. El bien común no es el del Estado, tampoco el de la mayoría ni de la minoría. El Estado no debe propiciar el colectivismo en aras de un mal entendido bien común, sino promover un auténtico espíritu de solidaridad donde se desarrolle una preocupación y responsabilidad activa por el bien de los demás.

La propiedad privada, derecho inalienable del hombre. La propiedad privada es consecuente con la naturaleza humana y es la única que puede hacer posible un orden social justo, constituye un elemento esencial para preservar la paz y la armonía entre los seres humanos y es esencial para que exista eficiencia en la administración de los bienes.

El papel del Estado. El Estado debe asumir un papel subsidiario en la sociedad, es decir, sólo aquellas tareas que no pueden ser desarrolladas

por personas o grupos intermedios y que sean socialmente deseables. Sus deberes son: velar por la seguridad y vida de todos los miembros de la sociedad; asegurar a cada quien el respeto a su propiedad y la administración de la justicia con base en el principio de igualdad ante la ley, y velar por todos aquellos miembros de la sociedad que se encuentran imposibilitados de hacerlo por sus propios medios.

La descentralización en la toma de decisiones. El funcionamiento libre de los mercados a través del funcionamiento de los precios, produce la atomización de las decisiones económicas transformando al hombre en un ser esencialmente económico. Así, también se respeta el principio de libertad económica y el derecho de los individuos de actuar responsablemente frente a sus decisiones.

Los precios son las señales básicas de la economía. Del correcto funcionamiento del sistema de precios y, por ende, de la falta de distorsiones en el mismo, depende que se asignen los recursos hacia aquellas actividades que la sociedad considera más importantes y que son más rentables.

La competencia garantiza la eficiencia del mercado. La competencia garantiza que los mercados reflejen en los precios de los productos las preferencias de los consumidores. Bajo este sistema es indispensable que no haya monopolios, oligopolios o carteles que pueden ejercer un control sobre la oferta de los productos afectando artificialmente los precios, ya que de esta manera los recursos de la sociedad estarían siendo desperdiciados. La competencia, por tanto, es el motor del progreso, de la innovación y del desarrollo de toda sociedad.

El sistema de mercado es moralmente ético. El sistema de mercado ha sido criticado por basarse en la persecución de objetivos individuales egoístas; sin embargo, de respetarse los principios anteriores, la persecución de utilidades individuales es lo que conlleva a maximizar el bienestar social al satisfacerse las necesidades de los consumidores, convirtiendo el sistema de mercado en uno moralmente ético.

Labor complementaria del Estado. El Estado debe suplir al mercado en ciertas áreas, como la

provisión de bienes públicos. Debe velar permanentemente por una sana competencia, evitando los comportamientos desleales por parte de algún agente económico. Es también responsabilidad del Estado garantizar que todos los habitantes puedan integrarse a los mercados, para lo cual se requiere que todos puedan acceder a los servicios básicos. La eliminación de la extrema pobreza es, entonces, una de sus responsabilidades principales.

Sobre la base de estos mismos principios, la Estrategia 2009-2014, encara una realidad económica y social sustancialmente diferente. En el ámbito internacional, como resultado, en parte de la globalización y, en parte de las reformas económicas de los noventa, hay cuatro rasgos que hacen diferente esa realidad.

Flujos de comercio. Hoy la economía salvadoreña es sustancialmente abierta. La apertura de la economía, medida por el total de exportaciones e importaciones como porcentaje del producto interno bruto asciende a 62%. Al mismo tiempo, las exportaciones se han diversificado: las no tradicionales representan 48.2% y las de maquila 45.3%. La dependencia de los flujos de comercio es más intensa y, en consecuencia, las exigencias para elevar la productividad y la competitividad son mayores.

Flujos de capital. Las reformas económicas de los noventa abrieron plenamente la cuenta de capital a los flujos internacionales de capital. Esta dinámica se ha acentuado con la dolarización de principios de esta década y con la reciente internacionalización de la propiedad de la banca privada. Este fenómeno ha alterado el comportamiento de las variables macroeconómicas. Por ejemplo, la tasa de interés está determinada por el comportamiento de la tasa de interés internacional, y el ahorro no está restringido solamente por el ahorro nacional, pues éste se complementa con el ahorro externo. Como veremos, estos comportamientos se han alterado con la crisis financiera que en este momento enfrenta el mundo.

Flujos de migrantes. La cantidad de salvadoreños que viven en Estados Unidos está contribuyendo a la economía nacional con un flujo de dólares que aumenta los ingresos de la economía

nacional, mejorando las condiciones de vida de muchas familias pobres y constituyendo un flujo monetario que incrementa la liquidez de la economía.

Flujos de conocimiento. La globalización y el desarrollo de las tecnologías de información y comunicaciones han potenciado el flujo de conocimiento disponible para los países. La Internet es el instrumento más palpable de este fenómeno. Este desarrollo ha hecho del conocimiento la fuente principal de productividad y crecimiento económico y ha permitido articular la educación, innovación, tecnologías de información y comunicaciones y las instituciones, para constituir la economía del conocimiento.

La presente estrategia debe enfrentar los desafíos de la nueva realidad, que las transformaciones de la globalización y de las reformas han constituido, basándose en los mismos principios doctrinarios y de economía de mercado que definen la naturaleza de Fusades.

La realidad de la globalización nos ha planteado desafíos urgentes, desafíos de corto plazo. Ciertamente, los flujos de capital y la internacionalización bancaria y la dolarización, imprimen características particulares al impacto que está teniendo la crisis financiera mundial. En esta estrategia se plantean medidas para mitigar los riesgos asociados con la incertidumbre financiera y productiva, a la liquidez de la economía nacional y a su derrame a los sectores productivos y sociales, particularmente a los grupos pobres. Por la urgencia de disminuir los riesgos de la crisis financiera internacional, algunas propuestas de políticas públicas que aparecen en esta estrategia ya fueron diseminadas. Por ejemplo, Fusades impulsó públicamente la propuesta de contratar un fondo de contingencia de US\$1,000 millones cinco meses antes de la publicación de la presente propuesta y, efectivamente, el gobierno ya se encuentra negociando con el FMI dicho préstamo. La importancia de contar con un fondo de contingencia fue propuesta originalmente por Fusades en noviembre de 2000, previo a la dolarización de la economía.

Pero la globalización de la economía también nos presenta desafíos de mediano plazo. El punto de partida de esta estrategia es el desafío de insertarse a la economía del conocimiento. Éste es uno de los ejes ordenadores de la estrategia. La inserción a la economía del conocimiento demanda políticas públicas para impulsar la educación, la innovación y las tecnologías de información y comunicaciones y para crear un entorno de estabilidad macroeconómica, de modernización del Estado, de seguridad ciudadana y de instituciones que fortalezcan la seguridad jurídica para realizar negocios.

El otro eje ordenador de la estrategia es el fortalecimiento de las instituciones para mejorar la democracia. Indiscutiblemente, desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, el país ha dado enormes pasos en materia de desarrollo democrático; no obstante, debe continuarse en el esfuerzo de fortalecer el entramado institucional para mejorar la calidad de la democracia salvadoreña a través de una nueva generación de reformas institucionales. Es por ello que se introduce en la presente estrategia el fortalecimiento institucional, con el objeto de que con una visión a largo plazo y de compromiso con el país, puedan ser implementadas las medidas que nos conduzcan a que el mismo sea una realidad.

La razón que nos motiva a incorporar este tema en la estrategia, parte de la premisa que las instituciones importan, pues uno de los factores más importantes para lograr el progreso económico y social dentro de un auténtico Estado de derecho, es precisamente que la institucionalidad democrática funcione y se consolide, a fin que el Estado pueda responder con solvencia satisfaciendo las necesidades del conglomerado social.

En ese mismo orden de ideas, las instituciones establecen las reglas del juego, regulan el comportamiento de los distintos actores en democracia, conforman las elecciones y afectan la elaboración de políticas públicas, estructurando la elección política y determinando el funcionamiento democrático. Las instituciones desempeñan un rol trascendental para las

perspectivas a largo plazo de la consolidación y perdurabilidad de las democracias.

Las instituciones contribuyen a mejorar los niveles de desarrollo de un país, pues el funcionamiento del sistema político determina la capacidad de los gobiernos para promover las reformas económicas, sociales y políticas, por lo que la reforma institucional se vuelve trascendental para mejorar la capacidad de gobierno en un marco de mayor responsabilidad, eficiencia y legitimidad de la acción gubernamental.

El fortalecimiento de la institucionalidad democrática y el respeto al Estado de derecho en El Salvador, es un tema que Fusades ha venido promoviendo con mucho más énfasis desde el año 2005, al elaborarse en forma conjunta con la Universidad de Salamanca el estudio: "Las Instituciones Democráticas en El Salvador: Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento", el cual contiene un diagnóstico del funcionamiento de las instituciones y propone líneas de acción de cara a la construcción de un plan de fortalecimiento institucional. Una de las ventajas de haber hecho la investigación con dicho centro de estudios, fue su enfoque sistémico sobre las instituciones, debido al carácter interactivo de los componentes del sistema político, pues como consecuencia de este tipo de relaciones todos los actores de dicho sistema dependen mutuamente del rendimiento de la totalidad de ellos, por lo que para que una reforma institucional sea efectiva debe tener un visión integral y no aislada.

En nuestra visión, el desarrollo económico y social del país pasa inexorablemente por la institucionalidad democrática y del Estado de derecho, pues la eficacia de las distintas políticas públicas dependerá, en gran medida, del adecuado funcionamiento de las instituciones y del respeto al orden jurídico.

Dadas las circunstancias que se enfrentan en esta ocasión, provocadas por la crisis financiera internacional y de precios de alimentos, esta estrategia aborda en los primeros dos capítulos los temas en donde predominan los principales desafíos inmediatos, y en los siguientes tres, los temas con los retos de mediano y largo plazo.

De esta manera, en el primer capítulo se proponen políticas para preservar la estabilidad macroeconómica en medio de los riesgos que la escasez de liquidez mundial está induciendo en nuestra economía. También se hace una importante propuesta para volver a impulsar la modernización de la gestión pública. En el segundo, se propone un sistema de protección social para mitigar la vulnerabilidad de los sectores pobres que están más expuestos a los efectos negativos de la crisis financiera internacional y del aumento mundial de los precios de los alimentos. El capítulo termina con una propuesta para combatir la inseguridad ciudadana.

En el capítulo 3 se presenta una propuesta integral de mediano y largo plazo para aspirar a un crecimiento económico apoyado en la inserción en la economía del conocimiento. Para lograrlo, es importante impulsar políticas para mejorar la calidad de la educación, promover la capacidad de innovación y autodescubrimiento, aprovechar los recursos de las tecnologías de información y comunicaciones y construir redes con los salvadoreños del exterior para aprovechar los talentos y experiencias acumulados por décadas de migraciones. El capítulo 4 hace propuestas sobre la agricultura y el medio ambiente, para que el desarrollo productivo sea sostenible.

En el capítulo 5, sobre institucionalidad democrática, se incluye una valoración sobre el desempeño de las más relevantes instituciones, centrándose el mismo en: sistema electoral y sistema de partidos, relaciones entre los órganos Ejecutivo-Legislativo, administración de justicia, transparencia y rendición de cuentas, descentralización municipal, y cultura política y capital social. Asimismo, se dan algunas sugerencias de mejora institucional.

En el recuadro final, se integran los gastos que corresponden a esta estrategia, estimados hasta el 2020: educación, salud, protección social, seguridad ciudadana y modernización del Estado, y se muestra que son consistentes con el objetivo de mantener la deuda del gobierno abajo del 30% del PIB, siempre y cuando se haga esfuerzo de aumentar anualmente la recaudación 0.3% del PIB.

Capítulo 1

Estabilidad macroeconómica

Un activo importante que resultó de las reformas de los noventa en la economía salvadoreña es el logro de una estabilidad macroeconómica fuerte. Ello se comprueba al mantener los niveles más bajos de inflación de la región centroamericana. La estabilidad de precios se consolidó aún más con la dolarización de la economía a partir de 2001. La dolarización como opción de política cambiaria y monetaria, requiere además de un sistema sólido y de mayor disciplina en las finanzas públicas. En el ámbito financiero, se ha consolidado en el país una plaza financiera sana, como bajos niveles de mora, facilidades de acceso al crédito externo -apertura de cuenta de capitales-, y más recientemente, internacionalización, con la adquisición de los principales bancos del país por parte de la banca internacional. En el ámbito fiscal, a pesar de las diversas presiones sobre el gasto público desde diversos ámbitos de política pública, se ha logrado mantener una relación entre ingresos y gastos de tal forma que el financiamiento de la deuda pública es sostenible bajo las condiciones actuales.

El enfoque del manejo fiscal adoptado consiste en identificar gastos prioritarios y gastos ineficientes. Sobre esta base, hay que reconocer que se necesita hacer esfuerzos de mayor recaudación, pero también de eficiencia, orientando gastos y con una gestión pública más eficiente. Por esta razón, al final de este capítulo se propone una agenda de modernización del Estado.

Como toda economía pequeña y abierta, la economía salvadoreña todavía sufre de

vulnerabilidades financieras importantes. Un alza de las tasas de interés mundiales podría comprometer seriamente la salud del sistema financiero y contribuir a una fuerte desaceleración de la economía. Afortunadamente, el alza de las tasas de interés mundiales no parece ser inminente, lo que da tiempo para prepararse mejor para esa eventualidad. También, la exposición de shocks externos y de la naturaleza - terremotos, huracanes, erupciones- hace necesario que exista mayor flexibilidad en la política fiscal para poder responder de manera anticíclica. Con miras en lo anterior, se recomiendan medidas en dos grandes áreas de acción para la consolidación de la estabilidad macroeconómica, diferenciando entre medidas de corto plazo y medidas de mediano y largo plazo.

1.1 Un desafío internacional: fortalecer la estabilidad financiera

Todo el mundo está experimentando la incertidumbre y consecuencias de la crisis que se originó en Estados Unidos. El Salvador ha respondido bien hasta hoy, aunque algunas variables ya comienzan a mostrar algunos deterioros: la liquidez monetaria se ha estrechado, las remesas se han desacelerado y la actividad productiva comienza a mostrar pérdida de dinamismo. Tratándose de una economía

dolarizada, es importante que el país prevenga una posible mayor contracción de la liquidez. El esfuerzo para estar adecuadamente preparado frente a la volatilidad de los flujos internacionales debería estar orientado en la dirección siguiente:

En el corto plazo:

- Los partidos políticos deberían llegar a un acuerdo para asegurar que se harán todos los esfuerzos necesarios para mantener la estabilidad financiera y honrar la deuda pública. Sería muy peligroso, en las circunstancias presentes, que esto no quede claro. La aprobación consensuada por la mayoría de diputados en la Asamblea Legislativa a principios de noviembre de 2008, para negociar dos préstamos por un total de US\$950 millones con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), debería sentar el precedente sobre la forma de proceder durante los próximos años.
- El gobierno debería asegurar líneas de crédito contingentes. Los bancos parecen tener este tipo de líneas, pero es muy común que desaparezcan en medio de una crisis sistémica. Es un tema para discutir con el Fondo Monetario Internacional y el BID. Las sumas en este momento ya no son insignificantes. Calculamos que tal prevención requiere disponer de créditos de alrededor del 6% del producto interno bruto (PIB).
- Es importante que el banco central esté preparado para responder eficazmente durante una crisis. Es muy común que las reservas internacionales, por ejemplo, se utilicen mal y terminen alimentando una huida de capitales, en lugar de resolver la falta momentánea de crédito. Esto podría significar que el crédito se dirija hacia algunos sectores específicos, así como lo ha hecho la FED (Federal Reserve System) con el sector inmobiliario. Esto es una operación complicada, para la cual debemos estar muy bien preparados. Además, hay que tratar de llevarla a cabo de tal manera que no genere

expectativas de que los bancos o ciertos sectores van a estar protegidos financieramente, no importa qué es lo que hagan (lo que se llama riesgo moral o *moral hazard* en inglés).

- En particular, el banco central debe tener una comunicación fluida con los bancos extranjeros. Ellos podrían ser la clave para garantizar la solidez financiera de El Salvador. Vale la pena estudiar el caso de Panamá en este respecto; Panamá no tiene banco central y aparentemente algunos bancos extranjeros han provisto liquidez a la plaza durante períodos de crisis.

En el mediano plazo:

- Es necesario reforzar el esquema de supervisión financiera. Una lección importante que se obtiene de la reciente crisis hipotecaria en Estados Unidos es que los bancos pueden evitar la regulación y tomar mayores riesgos con instrumentos fuera de balance. Una forma alternativa como los bancos pueden lograr el mismo objetivo, es mediante el financiamiento de empresas relacionadas, cuyas actividades escapan a la jurisdicción del supervisor bancario -como por ejemplo, las sociedades de Bolsa-. En este sentido, es necesaria una fluida coordinación entre la Superintendencia de Valores y la Superintendencia del Sistema Financiero. Los esfuerzos en esta materia, ya iniciados por los reguladores en El Salvador, deben continuarse.
- En los últimos años el crédito bancario ha crecido por debajo de los ritmos que se ven en otras economías emergentes, lo cual ha reducido, en alguna medida, su exposición a la crisis internacional. Sin embargo, éste es un aspecto que hay que monitorear muy de cerca. Se debería idear un sistema de encajes marginales que suban con el crecimiento de los créditos bancarios, especialmente cuando los créditos se dirigen al sector de no transables, y se reduzcan en el caso contrario.

- Dada la dolarización y la dificultad que esto genera para que el banco central opere como prestamista de última instancia, es de primordial importancia que se desarrollen instrumentos financieros más flexibles. Por ejemplo, la deuda hipotecaria podría hacerse contingente con el precio de las propiedades. De esta manera, un desplome de estos precios no generaría problemas financieros a los tomadores. Por supuesto que el riesgo no se elimina y, si no se hace más que indexar las deudas hipotecarias, el problema va a quedar en hombros del sector financiero, por ejemplo. Idealmente, habría que buscar la manera de que estos préstamos contingentes se absorban por el mercado internacional de capitales, lo cual se puede facilitar por una participación activa del gobierno y las instituciones financieras multilaterales.

1.2 Preservar la estabilidad fiscal

Al analizar la situación financiera de la política fiscal, se concluye que en los últimos quince años el manejo macroeconómico de las finanzas públicas en El Salvador ha sido conservador, que el nivel de endeudamiento es moderado, y que, en la actualidad, la deuda pública mantiene una trayectoria sostenible.

Sin embargo, a corto plazo se presentan desafíos asociados con el incremento de los precios del petróleo y su relación con la política de subsidios generalizados. Las acciones para fortalecer la estabilidad fiscal deberían apuntar hacia los siguientes propósitos:

En el corto plazo:

- La Asamblea Legislativa debe ser más expedita para que el Ministerio de Hacienda pueda realizar la función de gestión de la deuda pública con mayor flexibilidad, siempre y cuando mejore las condiciones de la deuda pública y no incremente su saldo.

Los partidos políticos debe llegar a un acuerdo en esta dirección, para que no se entrampe este tipo de acciones que traen un beneficio neto a la nación.

- Lograr acuerdos políticos para reestructurar la deuda de las Letras del Tesoro (LETES) por cerca de US\$400 millones, a plazos más largos y con financiamiento externo, con el fin de inyectar liquidez a la economía nacional y reducir el efecto desplazamiento del crédito al sector privado que se está observando en la actualidad. La medida no es sólo un aspecto de política fiscal, sino que tiene implicaciones de carácter macroeconómico al facilitar la inyección de liquidez proveniente del exterior.
- Proceder de inmediato a reformar los sectores de agua, electricidad, gas licuado y transporte público, con el fin de eliminar los subsidios generalizados; pero reconociendo la necesidad de instrumentos de focalización para la protección de los hogares más vulnerables al incremento de su factura. Adelante, en este capítulo, se proponen medidas específicas en esta dirección.

En el mediano plazo:

- El fisco debería ser lo menos procíclico posible, especialmente debido a que la tasa de cambio no es un instrumento de política económica como resultado del régimen de dolarización. Una posibilidad sería la creación de un fondo de estabilización. Chile es un buen ejemplo. Esto se puede complementar con mayor flexibilidad en el gasto público. Por ejemplo, los salarios del sector público podrían tener dos componentes: un salario básico (inflexible a la baja) y otra parte que se podría llamar un bono salarial. Este bono sería función, por ejemplo, del ciclo económico: subiría en las buenas y bajaría en las malas (particularmente, durante un *Sudden Stop* financiero). De esta manera, el sector público reduciría su carga fiscal sobre el sector privado durante *Sudden Stops* (paradas bruscas).

- Es muy aconsejable que se aumente el superávit fiscal. Idealmente, el gobierno debería poder acumular un fondo de estabilización basado en superávits fiscales que lo libere de créditos contingentes o de arreglos con bancos extranjeros. Esto refuerza al banco central y ayuda a que no ocurran ataques especulativos. Sin embargo, a diferencia de otros países latinoamericanos, El Salvador no es un gran exportador de materias primas -como lo es Chile con el cobre o Venezuela con el petróleo-, y no hay una gran diferencia entre el déficit actual y el déficit estructural. Por ello, una estrategia más factible para lograr el mismo objetivo es mantener la deuda pública como porcentaje del PIB alrededor del 30%. Alcanzar este nivel de deuda permitiría al gobierno en épocas de *shocks* externos adquirir deuda para ejecutar una política contracíclica sin afectar la sostenibilidad fiscal. Mostrar una decisión política de apuntar en esa dirección va a ser muy importante para establecer la credibilidad del gobierno y, de esa manera, hacer más fácil y menos oneroso conseguir líneas de crédito contingentes.
- El logro de lo anterior requiere mejorar y afianzar el sistema de recaudación tributaria y focalizar el gasto público a las áreas prioritarias.
- Que cualquier compromiso adicional de gasto público se financie con aumentos en la recaudación tributaria. La historia muestra que en los últimos 18 años la carga tributaria en El Salvador ha aumentado 0.25 puntos del PIB cada año; por tanto, se propone como una meta factible, aumentar 0.30 puntos del PIB anualmente hasta el 2020, repartiendo los incrementos en el gasto público en las prioridades definidas por la estrategia económica y social.
- Establecer una política de endeudamiento público y presupuestos plurianuales considerando que existe suficiente cupo fiscal.

El punto de partida de la política fiscal son los principios enunciados en la introducción de esta estrategia, y reforzados con los siguientes cuatro:

- (i) Que el Estado impulse el desarrollo, pero que no desplace al sector privado.
- (ii) Que la política tributaria sea equitativa, neutra y que garantice eficiencia en su administración y control.
- (iii) Que la política de gasto público sea eficiente y eficaz, focalizada hacia objetivos claros, subsidios directos explícitos y de fácil control y concentrada en las actividades que le competen al Estado de acuerdo con su papel subsidiario.
- (iv) Reducir al mínimo las distorsiones macroeconómicas y microeconómicas, y mantener la disciplina en las finanzas públicas.

Se reconoce que en los últimos veinte años El Salvador ha avanzado en una agenda de política fiscal en la dirección planteada por los objetivos anteriores, aunque todavía existe un amplio margen para continuar trabajando en la misma y hacer aún más eficiente la política fiscal en El Salvador.

1.3 Política tributaria

Desde principios de los noventa, El Salvador hizo una profunda reforma tributaria, simplificando el sistema y mejorando la recaudación como porcentaje del PIB. Luego de dieciocho años se observa que la carga tributaria subió de valores cercanos a 9% del PIB en 1990 a 13.4% del PIB en 2007. Ello implica que ha habido un aumento cercano de 0.25 puntos porcentuales por año, y fija la pauta de lo que se puede lograr hacia delante, a menos que haya esfuerzos extraordinarios para acelerar esta tendencia.

Las reformas tributarias han dado como resultado un sistema que descansa en dos pilares básicos, el impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios (Impuesto al Valor Agregado, IVA) y el impuesto sobre la renta, que en conjunto proporcionan cerca de un 80% de la recaudación. Los impuestos que complementan estos esfuerzos son los aranceles a las importaciones, los impuestos específicos al consumo -incluyendo los combustibles- y el impuesto a la transferencia de la propiedad. El proceso de reformas tributarias ha creado un sistema simple, con pocas exoneraciones o excepciones, bajas tasas o alícuotas al comparar con otros países, pero adecuadas para los estándares y tendencias internacionales. No obstante, los niveles de recaudación como porcentaje del PIB todavía son bajos para atender las necesidades de servicios sociales que debe prestar el Estado, y persisten problemas de evasión y elusión.

Dado que el sistema tributario en El Salvador está bien diseñado en relación con otros países, lo más adecuado es continuar con los esfuerzos de reducir la evasión y elusión fiscal, y modernizar el sistema de acuerdo con las tendencias internacionales. A continuación algunas propuestas en esta dirección:

- El cobro coactivo en lugar del judicial (lo cual podría complementarse con la introducción de agentes privados de cobro como hay en Argentina).
- Mejorar la definición de los tipos penales.
- Unificar los números de identificación tributaria (hoy existen dos, uno para IVA y otro para Renta).
- Mejorar el acceso a la información de terceros, en especial de las entidades financieras que hoy no tienen la obligación de proveerla.
- Unificar los balances impositivos y contables (y además en forma gradual, obligar a que se presenten en formato electrónico, empezando por los grandes contribuyentes).

Impuesto sobre la renta

- Mejorar el diseño del impuesto sobre la renta a personas naturales, elevando el mínimo exento a US\$4,100 (o cifra similar) equivalente en la actualidad a 1.4% del PIB per cápita, previendo ajustes periódicos hacia el futuro, y eliminar las deducciones generalizadas por gastos de salud y educación. Esto tendría un impacto neutro en la recaudación.
- Gravar la renta mundial y mejorar las normas de precios de transferencia, para que se adecúen a las normas internacionales. Esta medida facilita el control, pero requeriría de algún tiempo para entrenar a las personas encargadas de su aplicación.
- Limitar la deducción de intereses por medio de reglas de "capitalización exigua", a fin de eliminar el sesgo a favor de inversión por endeudamiento. Se sugiere que la deducción de intereses en el impuesto sobre la renta sólo se permita hasta una relación deuda/patrimonio de 2.5 veces a 1. Si excede esa relación se proporciona la deducción permitida (por ejemplo, si es 3:1 sólo se puede restar el 83% de los intereses pagados en el ejercicio fiscal). Podría generar una recaudación del orden de US\$ 70 millones al año.
- Reducir el tope de donaciones a restar de la base imponible del impuesto sobre la renta del 20% al 5%. Podría generar US\$20 millones al año.
- Realizar correcciones al régimen de pequeños contribuyentes aumentando el mínimo exento a ventas de US\$10,000 al año (y activos inferiores a US\$5,000). Sustituyendo por una cuota mensual de US\$10 o US\$20¹.

Impuesto al valor agregado (IVA)

- El IVA tiene un alto potencial recaudatorio y genera pocas distorsiones, además que la alícuota en El Salvador es relativamente baja. En caso de gran urgencia de recaudación, cuando se trata de incrementos limitados, cada punto porcentual de IVA puede generar

aproximadamente medio punto porcentual del PIB al año.

Impuestos específicos

- Bebidas alcohólicas: tasa única por grado alcohólico para corregir la externalidad negativa que genera el consumo de estas bebidas. La externalidad negativa se produce por el grado de alcohol. El rango actual varía de 1½ centavos a 15 centavos por grado de alcohol. Para hacer efectiva esta propuesta es recomendable que se tomen las medidas necesarias para evitar cualquier problema que pueda existir de contrabando en las bebidas alcohólicas, atribuible a las diferencias de tasas de impuesto en Centroamérica.
- Impuestos a gaseosas: no tienen justificativo económico, pues no producen ninguna externalidad negativa.
- Impuestos a automóviles: Dado que el TLC erosiona la base de ingresos, se puede sustituir la recaudación por un impuesto a los automóviles por centímetro cúbico de cilindrada.

Impuesto a la transferencia de propiedad

- Convertir a los notarios en agentes de retención del impuesto a las transacciones de bienes inmuebles (con alguna responsabilidad solidaria en casos de elusión).
- Eliminar este impuesto si se introduce el impuesto predial.

Impuesto predial

- A fin de generar la menor distorsión, introducir un predial urbano en las ciudades principales, sobre la tierra libre de mejoras. Simultáneamente crear mecanismos de valuó, eliminar el impuesto de transferencia de la propiedad y los impuestos municipales a los activos. El impuesto sería para financiar municipalidades, reduciendo presión sobre las transferencias. El impuesto no tiene potencial de recaudación en la mayoría de los

pequeños municipios por los bajos niveles de actividad económica y valor de la tierra. No así en sitios de alto valor turístico que requiere de mayor inversión por parte del gobierno local.

Regímenes especiales

- Crear regímenes especiales es cuestionable, la evidencia internacional no encuentra resultados contundentes sobre los mismos y generan distorsiones. Una sugerencia es evitar nuevos regímenes.
- Eliminar gradualmente el 6% de devolución de las exportaciones, posiblemente un punto por año. La OMC obliga a eliminar las exenciones fiscales a partir de 2015 en zonas francas. Cada punto de reducción del 6% de reintegro genera ingresos del orden de US\$3 millones al año.

1.4 Gasto público más eficiente y productivo

Cuando se analizan las necesidades de desarrollo económico y social se obtiene una lista larga de necesidades financieras, la primera reacción es considerar la política tributaria como fuente de financiamiento. En esta estrategia se quiere destacar que, además de los impuestos, es posible obtener una importante cuantía de recursos mediante un manejo más eficiente de los asuntos públicos y recurriendo al financiamiento privado cuando la participación del sector privado sea factible.

Una evaluación de la incidencia del beneficio del gasto público muestra que la estructura actual del gasto público en El Salvador no concentra sus esfuerzos en las actividades que le corresponden según el papel subsidiario del Estado. Da la impresión que ciertos rubros del gasto responden más a la capacidad de cabildeo político de grupos de interés, que a una determinación clara por ayudar a los grupos más vulnerables del país.

Varias políticas públicas tienen un sesgo a favor de la población de mayores ingresos en lugar de a favor de los hogares más pobres con miras a la ampliación de oportunidades.

Para evaluar la incidencia del beneficio del gasto público se divide el total de hogares en cinco grupos iguales, de 20% cada uno, llamados quintiles (q), y se calcula para cada grupo el porcentaje del gasto público recibido por cada quintil en un rubro específico. En el caso del gasto en subsidio a gas licuado, aproximadamente US\$20 millones se pierden en contrabando u otros usos, y de US\$84.5 millones que llegan a los hogares, solamente el 11% es recibido por el quintil más pobre (q1), mientras que el quintil más rico recibe el 24%; por tanto, es una política pro hogares ricos. En cambio, el gasto público en educación básica es una política pro hogares pobres, porque el 35% es percibido por los hogares del quintil más pobre, y solamente el 5% lo reciben los hogares del quintil más rico. Esta estrategia propone que se refuercen las partidas presupuestarias de aquellas políticas que son pro pobres, y se reduzcan las que son pro ricos (gráfica).

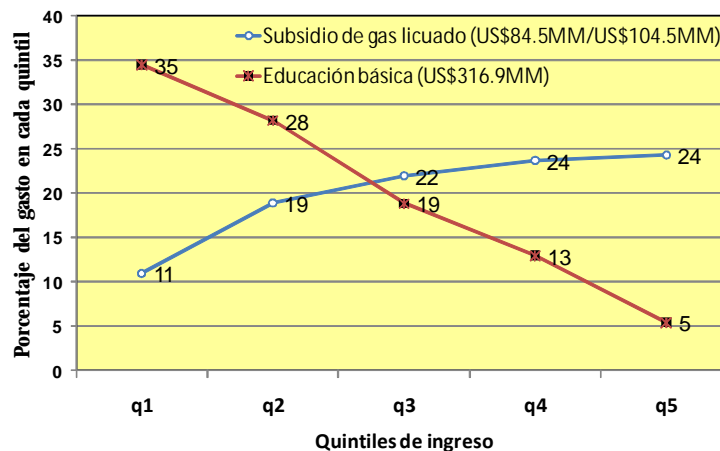
Estos resultados revelan que existen un alto potencial por el lado del gasto para mejorar considerablemente la equidad de la política fiscal, fijando las prioridades en aquellos programas y políticas que favorecen a los más pobres de la

población, y que requieren de apoyo estatal para poder superar sus condiciones de desventaja. Esto requeriría de una reasignación en las prioridades del gasto público.

Para ello proponemos:

- Reasignar el gasto público de aquellos rubros o políticas públicas que favorecen a miembros de la sociedad que están en capacidad de hacer frente a sus problemas por sus propios medios y fortalecer de esta forma las partidas presupuestarias que amplían las oportunidades a los sectores más vulnerables de la sociedad o aquellos proyectos de inversión que tengan un rendimiento social más alto. El análisis de incidencia del gasto público muestra conveniente reforzar los presupuestos para educación parvularia y básica, y para fortalecer cobertura y calidad en educación media; por el lado de la salud pública, sería eficiente desde el punto de vista de la equidad, fortalecer los servicios prestados por hospitales y clínicas del ministerio de salud.
- Modificar, lo más pronto posible, la estrategia actual de subsidios y congelamiento de precios de servicios básicos como gas licuado, agua, electricidad y transporte público, que consumirán cerca de US\$400

2007: Incidencia del beneficio del gasto público



millones en 2008, y crean distorsiones de información en los precios. Un estudio de los mismos aconseja una línea de reforma que se apoye en mecanismos aceptados e institucionalmente consolidados, como el del subsidio a los hogares para el consumo de energía eléctrica por debajo de 99 Kwh al mes. Una mejora en el desempeño de este mecanismo por la vía de una reducción de los errores de exclusión e inclusión a través de mecanismos administrativos de comprobación previa de medios de vida (CPMV) parece una tarea central hacia una focalización de los subsidios. Junto con este proceso, se considera adoptar una secuencia "convergente" de los subsidios en gas licuado y agua, hacia un formato similar que "pivotee" sobre el subsidio a la electricidad. La reducción actual de los precios del petróleo debe tomarse como una gran oportunidad para avanzar en la reforma y rediseño.

- **Consumo de electricidad:**

- Conservar subsidio a consumo por debajo de 99Kwh, pero mejorar paulatinamente el mecanismo de focalización por la vía de CPMV.
 - Convergencia rápida de los precios en subsidios generalizados a demandas medias y grandes.
 - Convergencia lenta secuencial de precios para la demanda residencial en consumos superiores a 99Kwh.
 - Convergencia a precios de mercado del contrato de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados y la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (ANDA-CEL).

- **Gas licuado:**

- Focalización parcial vía subsidio en electricidad, adoptando una convergencia secuencial a precios de mercado. Este mecanismo requiere de un estudio de factibilidad y puede presentar dificultades en términos de costos administrativos y de implementación.

- **Agua:**

- Para consumidores de menos de 20 m³ condicionar el subsidio a aquellos que consumen menos de 99Kwh de electricidad. No obstante, esto todavía deja por fuera un segmento importante de población que no tiene servicio de agua.
- Se hace necesaria una revisión tarifaria integral que tenga en cuenta los costos operativos y los costos incrementales de largo plazo de ANDA, y que mejore los ingresos dentro de una auditoría más integral de la eficiencia y productividad de la empresa.

- **Transporte público:**

- Es el único caso de los mecanismos de subsidios considerados que no entra en las posibilidades de convergencia o condicionalidad con el subsidio a la electricidad, por tratarse de un servicio no domiciliario, adquirido por los consumidores y, además, con problemas sectoriales de organización en la provisión que implican ausencia de empresas grandes -públicas o privadas- y que pueden ser objeto de control directo o regulación moderna. El transporte público es un área que requiere un mayor estudio tanto de situación como de reformas, porque una parte considerable de los hogares y ciudadanos más vulnerables del país están expuestos a su eficiencia.

- Dadas las restricciones fiscales y necesidades de crecimiento económico, para aumentar la inversión es conveniente financiar grandes proyectos de infraestructura con participación privada (PPP y concesiones) y asegurarse que las inversiones proporcionen altos beneficios económicos y sociales. En este sentido hay tres aspectos a considerar:

- **Política de inversión en infraestructura.** Partir de los principios claves para desarrollar un sistema de infraestructura de calidad mundial, que atienda las necesidades de competitividad y de equidad social. La política de inversión en infraestructura debe cumplir con un doble objetivo: asegurar que los proyectos que se realicen se traduzcan en beneficios para los usuarios a través de tarifas más bajas, mejor calidad y mayor cobertura, y al mismo tiempo que permita a las empresas obtener una tasa justa de retorno sobre sus inversiones a fin de garantizar las inversiones y su financiamiento en el largo plazo. El balance de ambos objetivos es crítico para que la política tenga éxito. Entendido esto, conviene promover la concesión de puertos de La Unión y Acajutla, ferrocarriles, y proyectos de generación eléctrica.
- **Desarrollar un sistema de formulación y evaluación económica y social de proyectos que mejore la eficiencia en infraestructura.** No sólo hay que invertir más, sino que hay que invertir mejor. En 1989 Fusades hizo un diagnóstico y una propuesta para la creación de un Sistema Nacional de Inversiones (SNI), a fin de lograr una mejor distribución sectorial de la inversión, una mejor evaluación y selección de proyectos de inversión, entrenamiento de personal técnico, y la adopción de la evaluación de proyectos como una rutina. El primer paso en esta dirección sería formar un ejército de cuadros técnicos especialistas en análisis de costo beneficio. El segundo paso sería que el marco legal obligue a que se convierta en una rutina para la construcción de obras públicas, para que la decisión de construcción deje de ser una decisión política y pase a ser una decisión con justificación técnica.

- **Fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional para el desarrollo de infraestructura de alta calidad.**

- Introducir esquemas de evaluación de programas y políticas sociales para cortar programas de bajo rendimiento social y económico y fortalecer aquellos con alto rendimiento.
- La política de atención a la vejez es mucho más que una pensión monetaria. Se recomienda introducir nuevos pilares de atención, como servicios de salud y nutrición, o ayudas no contributivas a individuos fuera de los sistemas actuales. Estas medidas son más complejas y requieren de un diseño cuidadoso de los programas (ver componente social de la propuesta).

Las medidas anteriores apuntan en la dirección de un gasto público más eficiente, que cada dólar de gasto público dé el mayor rendimiento social y económico. Sin embargo, éstas no son suficientes para alcanzar ese objetivo, pues es importante que los funcionarios y el aparato administrativo del sector público tengan la capacidad para llevar adelante estas reformas en forma eficiente. Las siguientes propuestas se concentran en reformas para continuar el proceso de modernización del Estado.

1.5 Modernización del Estado

Durante los últimos veinte años, el Estado salvadoreño ha venido sufriendo una serie de transformaciones marcadas por dos eventos trascendentales: el fortalecimiento de la democracia a partir de la firma de los Acuerdos de paz, y el cambio de modelo económico hacia un sistema de economía social de mercado. Este último evento marca una diferencia importante en cuanto al rol que el Estado debe desempeñar

como promotor del desarrollo económico y social.

La realidad actual del entorno nacional e internacional ha revivido el debate sobre la intervención del Estado en la sociedad, generando discusiones sobre la necesidad de más Estado o más mercado, confundiendo el rol y tamaño del Estado con la efectividad del Estado en el cumplimiento de sus roles como promotor del bienestar. La evidencia empírica, sin embargo, demuestra que no existe una relación única y contundente entre el bienestar y gasto público y, en años recientes, entre mejoramiento de los indicadores socioeconómicos y gasto público. Más bien, la evidencia demuestra que más allá del gasto público o el tamaño del Estado, la calidad de las instituciones y las modalidades que el Estado utiliza los recursos públicos en el cumplimiento de sus funciones, es lo que realmente hace la diferencia en el alcance del bienestar.

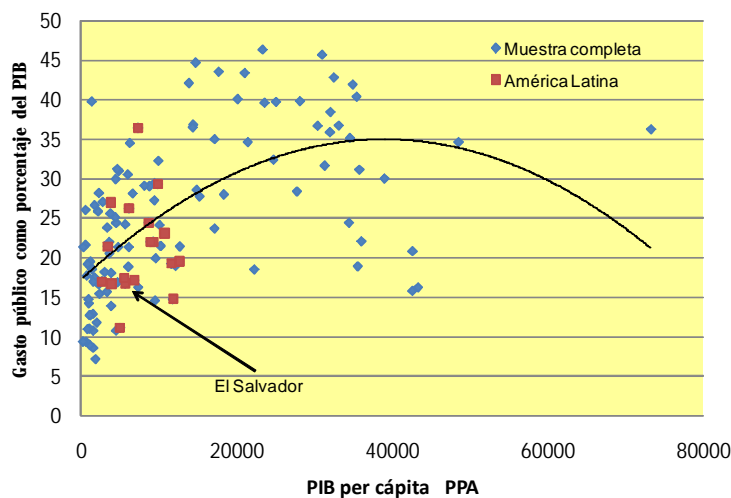
La dispersión de combinaciones de gasto público como porcentaje del PIB y PIB per cápita en una muestra grande de países revela que no existe una relación clara entre tamaño de gobierno y bienestar. Un mayor nivel de gasto público no garantiza que aumente el crecimiento económico y el nivel de PIB per cápita. Lo importante es

contar con un gobierno eficiente y eficaz en generar resultados para la sociedad.

Para el desarrollo sostenible y equitativo se requiere de un Estado democrático, moderno y eficiente, que cumpla con sus roles para la promoción del crecimiento económico; provea un marco regulatorio que asegure el buen funcionamiento de los mercados; garantice un entorno macroeconómico estable y confiable; otorgue predictibilidad sobre las reglas del juego en un Estado de derecho; brinde seguridad pública; sea capaz de adoptar políticas económicas y sociales apropiadas para la reducción de la pobreza y la protección del medio ambiente, y que implante estas políticas en una forma eficiente, transparente y responsable. Estos principios que han guiado las acciones de modernización, aún están vigentes en el contexto actual, y deben ser la guía para cualquier proceso de modernización.

La modernización del Estado debe ser, además, un proceso dinámico y flexible que se adapte a las realidades cambiantes: sociedades civiles más participativas, desarrollo de las tecnologías de información y comunicaciones, nuevas herramientas para el conocimiento y observancia de los derechos y obligaciones de los ciudadanos, y mercados más abiertos.

Tamaño de gobierno y PIB per cápita



Fuente: World Development Indicators.

Finalmente, la modernización del Estado es un proceso amplio, que abarca diferentes ámbitos e involucra a los diferentes poderes, y obedece a objetivos claros: 1) el **fortalecimiento del sistema democrático** (con reformas a los sistemas judiciales y legislativos, y a la organización política del Estado); 2) el **fortalecimiento del Estado de derecho** (con reformas que garanticen la independencia de poderes, el fortalecimiento de la capacidad judicial, y la aplicación de mecanismos alternos de solución de disputas); 3) el **desarrollo de los mercados** para la inclusión de más actores a sus beneficios (fortalecimiento de marcos regulatorios, promoción de la competencia, programas subsidiarios para erradicación de pobreza); y, 4) la **eficacia en la gestión pública** (con reformas para hacer un aparato administrativo más eficiente y efectivo). En la presente estrategia, los primeros dos objetivos se abordan con detalle en el capítulo quinto, haciéndose en este capítulo una breve síntesis de los avances y desafíos de las reformas para alcanzar el tercer objetivo y una propuesta concreta de agenda para alcanzar el cuarto objetivo que es hacer más eficiente la gestión pública.

1.5.1 Proceso de modernización en las últimas dos décadas y desafíos pendientes

El proceso de modernización de las instituciones públicas se caracteriza por la implementación de dos tipos de reforma: las llamadas de primera generación para la estabilización económica y el ajuste estructural, realizadas a principios de los noventa; y las reformas institucionales o de segunda generación, que fueron complemento indispensable de las primeras, aplicadas a lo largo de las últimas dos décadas.

A partir de 1996, con apoyo financiero de organismos multilaterales, el gobierno inició la implementación de un programa específico de modernización de sector público que promueve reformas profundas para fomentar la competencia y abrir a la participación privada la provisión de servicios públicos en las áreas de telecomunicaciones, energía, pensiones y construcción de infraestructura. Asimismo, se desarrollaron los marcos regulatorios respectivos (incluyendo puertos y aeropuertos); se reformó la gestión institucional mediante acciones de descentralización en sectores de salud, educación y agua potable; se simplificaron trámites y procedimientos en distintas instituciones; se modernizó la administración de los recursos financieros, humanos y compras públicas; y en los últimos años, se desarrollaron marcos regulatorios para el fomento de la competencia y protección a los consumidores, así como acciones para incrementar la transparencia con la aprobación de la Ley de Ética Gubernamental.

No obstante los avances alcanzados en términos de estabilidad macroeconómica, ampliación de cobertura y calidad de los servicios, mejoramiento de la infraestructura y del clima de negocios, y mejoramiento de indicadores sociales, aún existen serios desafíos en materia de modernización e innovación del sector público, que lleven a El Salvador a más bienestar social, a mayores niveles de competitividad y ampliar los beneficios del crecimiento a sectores que aún se encuentran excluidos. Entre algunos de estos desafíos podemos mencionar: el fortalecimiento de la regulación y fomento de la competencia en la provisión de servicios públicos; la ampliación de cobertura del sistema de pensiones y su contribución al desarrollo del mercado de capitales, un sistema de protección social que incluya a sectores informales y rurales, así como obtener oportunamente los recursos para enfrentar el costo fiscal del antiguo sistema de pensiones; la implementación de reformas integrales en el sector de agua potable, salud y transporte público de pasajeros, que son urgentes en términos de eficiencia, cobertura y calidad; el avance gradual del proceso de descentralización, a fin de pasar competencias, pero a su vez recursos,

a los gobiernos locales con administraciones fortalecidas.

Cada uno de los desafíos anteriores deben ser tomados en cuenta al diseñar las políticas públicas respectivas; la presente sección se concentra en una agenda para el mejoramiento de la gestión pública, a fin de responder a la necesidad de contar con un gobierno más eficiente y transparente, capaz de implementar políticas en forma efectiva.

1.5.2 Hacia una nueva gestión del sector público

El objetivo de la agenda de modernización es contar con un Estado profesional, que se enfoque en resultados, que sea transparente, estratégico y moderno.

Para el alcance de dicho objetivo, se seleccionaron cinco ejes de acción a los cuales fueron aplicados

los siguientes criterios: 1) la viabilidad política de las reformas; 2) el impacto transversal de las mismas; 3) la capacidad de ejecución de las instituciones; y, 4) el retorno en eficiencia de las mismas.

La propuesta de modernización de cinco ejes de acción se visualiza en el siguiente diagrama:

- **Profesionalización de la burocracia estatal.** La reforma de recursos humanos iniciada en 1996 tenía una concepción integral que incluía: el establecimiento de un sistema de información de recursos humanos, la creación de una unidad central para la administración de los mismos, la reducción de personal redundante en la administración pública y el establecimiento de un nuevo marco legal para incrementar la calidad y profesionalización de los servidores públicos. Por distintas razones de índole político, la aprobación del nuevo marco legal no pudo realizarse y los avances se dieron básicamente en el establecimiento del sistema de información. En la actualidad, persisten problemas serios en la calidad y capacidad de los funcionarios públicos, ubicándonos por debajo de la media de América Latina en los

Propuesta de modernización de la gestión pública



índices de consonancia estratégica, mérito y capacidad funcional del servicio civil.

Dado que el recurso humano es crucial en la ejecución eficiente de las políticas públicas, se propone profundizar la reforma iniciada mediante acciones como: la consolidación del Sistema de Información de Recursos Humanos (SIRH) y su utilización como instrumento para la toma de decisiones; la institucionalización e implementación de programas de evaluación de desempeño, abriendo a concurso las plazas para asegurar personas con las competencias más adecuadas; el replanteamiento de las funciones y atribuciones de las Comisiones de Servicio Civil para el desarrollo de competencias; y la revisión y actualización del Anteproyecto de Ley de Servicio Civil, buscando los consensos políticos necesarios para su aprobación. A la larga, se pretende la creación del Sistema Integral de Recursos Humanos, conformado por los siguientes subsistemas: i) planeación de recursos humanos de la administración pública; ii) valoración de puestos de trabajo y su remuneración; iii) ingreso y separación de servidores públicos; iv) capacitación y fortalecimiento de capacidades de los servidores públicos; v) evaluación de la gestión; y, vi) plan de carrera y desarrollo.

- **Presupuestos con base en resultados.** La aprobación de la Ley de Administración Financiera Integrada en 1995, fue un gran paso en la modernización de la administración de recursos financieros, mostrando resultados positivos como la mayor eficiencia en la distribución y uso de los recursos; estandarización de normas y procedimientos; disponibilidad en tiempo real de información financiera, que incidió en una mejor toma de decisiones y mayor transparencia, entre otras. No obstante, aún estamos lejos de lograr que el presupuesto se convierta en una herramienta que garantice la calidad del gasto público, a través de una mejor asignación de los recursos hacia actividades más eficientes y hacia la focalización de las políticas en los sectores estratégicos, tal como vemos que ha sucedido en países que profundizaron las reformas,

orientándose hacia presupuestos basados en resultados.

Para lograr este cambio, se propone una estrategia gradual en tres etapas: 1) **elaboración de presupuestos con base en información de resultados**, definiendo claramente en qué se gasta y qué se obtiene, para lo cual será necesario desarrollar indicadores de gestión, así como preparación de presupuestos plurianuales que permitan tener una visión clara de mediano plazo que permita superar las rigideces existentes; 2) migración gradual de la formulación de presupuestos con base en insumos hacia **la presupuestación con base en resultados**, asignando los recursos en función del costo de los resultados esperados; y, 3) **elaboración de presupuestos con base en desempeño**, introduciendo premios y castigos para mejorar el desempeño de los funcionarios a cargo de implementar las políticas, incluyendo contratos de gestión. Esta última etapa, aunque es deseable, posiblemente requerirá más de un quinquenio para implementarla, pero es importante tenerla como meta de largo plazo.

- **Incremento de transparencia en la gestión del gasto.** A partir de la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, el Estado salvadoreño ha venido realizando esfuerzos como la reciente aprobación de la ley de Ética Gubernamental. No obstante estos esfuerzos, el país no ha avanzado lo suficiente en el mejoramiento de los índices de corrupción y transparencia, medidos a través de indicadores internacionales como los de Transparencia Internacional, los indicadores Globales de Gobernabilidad del Banco Mundial o el índice de transparencia presupuestaria; habiendo aún mucho camino que recorrer en este campo.

En este contexto, en el capítulo de Instituciones se hace una propuesta concreta para la promulgación de una **Ley de Acceso a la Información**, contribuyendo Fusades

con una propuesta específica de Anteproyecto de Ley. En adición, dado que la transparencia y disponibilidad de información cualitativa y cuantitativa del gasto público es un incentivo para incrementar la eficiencia del sector público, se propone, además, la elaboración de un Portal de Transparencia Fiscal, como herramienta piloto que uniformice la información fiscal, generando confianza en el marco macroeconómico e incrementando la transparencia, fortaleciendo la contraloría social y convirtiéndose en incentivo para la eficacia del gasto público. Finalmente, se propone fortalecer el sistema COMPRASAL, a través del cual las instituciones públicas ponen a disposición información relacionada con las compras y licitaciones del Estado, y en su última etapa, un proceso de compras utilizando las tecnologías de información.

- **Programa e-Gobierno.** El desarrollo vertiginoso de tecnologías de información y comunicaciones, TIC, nos presenta una nueva oportunidad para utilizar estas herramientas en el logro de los objetivos de incrementar la eficiencia, eficacia y la transparencia del sector público. Si bien es cierto en los últimos años la gestión pública en algunos campos ha mejorado sustancialmente utilizando estas herramientas, se necesita un esfuerzo más integral y coordinado para que el uso de las TIC se convierta en un eje transversal de la política pública.

Lo más importante, en este sentido, es vincular la oferta de servicios electrónicos del sector público con la demanda específica de sus usuarios, tanto individuales como corporativos, de manera que se garantice una respuesta oportuna que permita tanto una mayor accesibilidad, como mayor eficiencia y menor costo a los ciudadanos y empresas que requieran de los servicios del gobierno en todos sus niveles. El uso de las TIC como

instrumento de expansión y facilitación de los servicios públicos debe tomar en cuenta una política explícita de accesibilidad y conectividad que permita que toda la población salvadoreña cuente con mecanismos efectivos de acceso a recursos tecnológicos y de información.

Se propone: incorporar las TIC a todos los proyectos del Estado bajo el marco de un plan maestro para el gobierno digital; la institucionalización de la figura de un ente promotor encargado de la coordinación interinstitucional y la definición de políticas y normativas; y el desarrollo de los marcos legales correspondientes (comercio electrónico, firma digital, seguridad de la información, etc.).

- **Fortalecimiento de función de coordinación de políticas y desarrollo de proyectos estratégicos.** Lograr que la gestión del sector público responda a los retos políticos, económicos y sociales, requiere el establecimiento de objetivos claros y la aplicación correcta y oportuna de estrategias bien definidas. Para ello, es indispensable que la Secretaría Técnica de la Presidencia desempeñe un rol más activo como ente coordinador de la gestión pública y el seguimiento de los programas y proyectos.

Se propone definir una estructura efectiva que incluya las áreas siguientes: la coordinación y evaluación de la gestión con sistemas de seguimiento y evaluación; el establecimiento de un sistema de evaluación económica y social de proyectos de inversión; la promoción y coordinación de proyectos estratégicos de corte transversal (modernización, ordenamiento territorial, planificación estratégica, fortalecimiento del sistema estadístico nacional); y un organismo que lidere y sea responsable de la implementación de proyectos y programas sociales dirigidos a la población en extrema pobreza.

Capítulo 2

Mayor protección social y seguridad ciudadana para mejorar el bienestar de las familias

El bienestar de las familias salvadoreñas no solo depende de contar con más oportunidades para progresar, sino también de la protección que gocen contra los riesgos a los que están expuestos, para poder así mitigar la vulnerabilidad que éstos conllevan. Por ello, en esta estrategia se propone fortalecer la protección social para los más vulnerables.

También, los salvadoreños desean un país que les ofrezca más seguridad personal frente a los riesgos del crimen. Más aún, los altos niveles de criminalidad que imperan en el país afectan el clima de inversión y la calidad de la democracia. Por ello, en la agenda de esta estrategia se propone impulsar una política integral de seguridad ciudadana para revertir la gran epidemia de violencia que enfrenta El Salvador.

2.1 Protección social

Generalmente las familias pobres, o las que están muy cerca de la pobreza, son altamente vulnerables porque se encuentran muy expuestas a múltiples riesgos, sin contar con seguros formales ni con un acceso adecuado a los servicios financieros. El país ha enfrentado recientemente *shocks* internacionales de gran magnitud: alza de los precios del petróleo y de los alimentos. Además las consecuencias de la actual crisis financiera internacional amenazan la estabilidad

financiera y el crecimiento económico del país. Sin embargo, las consecuencias de esta crisis también tienen un fuerte impacto social que se manifiesta en una mayor vulnerabilidad, particularmente de los más pobres.

Así, uno de los grandes desafíos en esta coyuntura económica es cómo proteger a los más vulnerables de la sociedad. Cabe mencionar que más allá de razones humanitarias para apoyar el mejoramiento de la protección social mediante programas sociales, existe una racionalidad económica que lo fundamenta. Dado que los pobres incurren en altos costos para enfrentar los riesgos y *shocks*, las políticas públicas para mejorar la protección social contribuirían a lograr una mayor equidad y eficiencia². Por tanto, el mejoramiento de la protección social podría apoyar a un proceso de crecimiento económico que conlleve a la reducción de la pobreza.

El Salvador ha logrado gradualmente reducir la pobreza desde 1992. Así, la incidencia de la pobreza, medida como el número de personas pobres en relación con el total de la población, se ha reducido de aproximadamente 65% en 1992 a cerca del 40% en 2007. Sin embargo, esta reducción en la pobreza se ha desacelerado en los últimos años. Más aún, la pobreza aumentó en 2007 como resultado del rápido incremento en el costo de la canasta básica alimentaria³, que es el parámetro para determinar la línea de pobreza, ocasionado por la gran alza en los precios de los alimentos en el mundo. Por lo tanto, dada la alta vulnerabilidad en la que se encuentran los hogares en pobreza, el país enfrenta el reto de reducir la pobreza en forma sostenida.

Mitigar la vulnerabilidad es un paso decisivo en una estrategia de combate a la pobreza. La alta volatilidad del ingreso de los hogares pobres es una manifestación de su gran vulnerabilidad. Fusades encontró evidencia empírica, estadísticamente significativa, del impacto negativo de los terremotos y de la crisis del café sobre el crecimiento del ingreso de los hogares rurales en 2001⁴. También es importante señalar que los hogares rurales han seguido diferentes estrategias para mitigar la vulnerabilidad. La diversificación de fuentes de ingresos ha sido una de las principales estrategias mediante la inserción en actividades no agropecuarias y la recepción de remesas. La diversificación de actividades productivas ayuda a disminuir el riesgo, pero perjudica la especialización, que es una fuente importante para aumentar la productividad. Las remesas han servido de seguro informal para estos hogares⁵, pero la migración del trabajador que las ha precedido tiene costos. Además de los problemas familiares y sociales que podrían generarse debido a que uno de los padres emigre y deje a sus hijos por un tiempo prolongado, existen pérdidas de ingreso si la persona que emigró estaba trabajando y se pierde capital humano creado en el país.

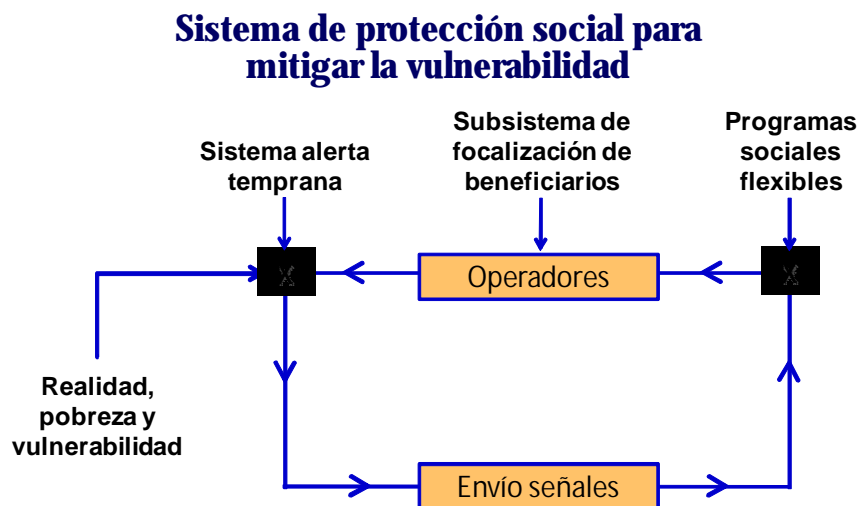
El fortalecimiento y extensión de las redes de protección social y de los servicios financieros para los pobres pueden contribuir en forma efectiva a mitigar la vulnerabilidad y, por ende, a

lograr una reducción sostenible de la pobreza. El actual gobierno ha logrado avances en el tema de la protección social con la introducción del programa Red Solidaria, la cual se abordará más adelante.

Con el propósito de alcanzar más protección social, a continuación se presentan tres propuestas de políticas públicas.

Crear e implementar un Sistema de Protección Social para mitigar la vulnerabilidad. La alta vulnerabilidad y la situación precaria en la que se encuentran los hogares en pobreza, hace que El Salvador deba crear un sistema de protección social que proteja a la población más vulnerable de los *shocks*.

Este sistema comprende un instrumento de alerta temprana con indicadores claros que detectan el aumento de la vulnerabilidad en los hogares producido por un *shock*. De esta manera se envía una señal para activar algún programa social que pueda expandirse y/o contraerse de acuerdo con las necesidades. Este programa lo ejecuta un operador que requiere de información para asistir a los hogares más afectados, por ello se incluye un subsistema de focalización. Finalmente, el sistema de alerta detectaría la disminución de la vulnerabilidad una vez superada la crisis y enviaría la señal para desactivar el programa social.



Para esto, el gobierno deberá trabajar en tres instrumentos principales. El primero es diseñar e implementar un **sistema de alerta temprana** para detectar *shocks* ocurridos por alzas en los precios de los alimentos, reducción de la actividad económica y desempleo u otros riesgos que afecten negativamente el consumo de las familias más vulnerables. El segundo es establecer una serie de **programas sociales flexibles** que puedan activarse en casos de crisis familiares y/o sistémicas y contraerse cuando pasen estos eventos. El tercero es el diseño e implementación de un **sistema nacional de identificación y selección de beneficiarios** para los programas establecidos. El gobierno podrá reaccionar rápidamente ante los riesgos y proteger a tiempo a la población más vulnerable, antes de que se presenten efectos nocivos en la nutrición de los niños, deserción escolar, entre otros. También permitirá focalizar y racionalizar mejor los subsidios a las necesidades específicas de los diferentes grupos, evitar duplicidades de beneficios, mejorar la sinergia de los programas y, en general, aumentar la eficacia y eficiencia del gasto público en protección social.

El Salvador carece de un **sistema de alerta temprana** que permita detectar las amenazas al bienestar de los grupos pobres y vulnerables frente a *shocks* económicos o de otra naturaleza. Como resultado, no es posible establecer respuestas preventivas para tales eventos. Esto conlleva a que familias pobres ahonden en su nivel de pobreza y que familias no pobres caigan en ella. Este sistema de alerta temprana deberá, en forma sistemática, incluir varios indicadores; por ejemplo, tasas de desempleo, costo de la canasta básica alimentaria, cantidad de lluvia (o sequía) en ciertas zonas del país, etc. Además, se deberán crear nuevos indicadores para medir la vulnerabilidad, por ejemplo, introducir el consumo como medida del bienestar. Estos indicadores deben establecerse con umbrales vinculados a la activación de programas o acciones específicas para ciertos grupos. Estos umbrales deben ser ampliamente difundidos y conocidos para que puedan activarse los programas a tiempo y contar con el presupuesto adecuado.

Sin pretender ser exhaustivo, entre los **programas que podrían expandirse y/o contraerse** de acuerdo con las necesidades, están los de trabajos públicos de emergencia, subsidios a los jefes de hogar incapacitados temporalmente de trabajar y los subsidios a los servicios públicos que podrían aumentarse o contraerse. Por ejemplo, el programa de trabajos públicos de emergencia se podría activar en situaciones de alto desempleo, especialmente de jóvenes⁶. El programa proporciona ingreso a los participantes y contribuye a mejorar la infraestructura social de zonas deprimidas, preferentemente urbanas⁷.

El objetivo de establecer un **sistema nacional de identificación y selección de beneficiarios** es contar con una base de datos actualizada de potenciales beneficiarios de programas sociales, ordenados por su nivel de pobreza y vulnerabilidad. Para su construcción se puede expandir la experiencia de Red Solidaria, implementando el sistema actual para cubrir todo el país en el plazo más corto posible. Sin embargo, se debe mejorar el modelo para estimar las variables que permitan identificar a los grupos en pobreza y más vulnerables utilizando la información disponible más reciente.

Expandir y fortalecer el programa Red Solidaria para atender aspectos estructurales de la extrema pobreza. Este programa también podría usarse para proteger a grupos vulnerables durante periodos cortos. Red Solidaria combina transferencias monetarias condicionadas, con acciones integradas para mejorar la educación y salud de los niños y niñas, así como también la infraestructura social de los municipios más pobres del país⁸. Éste es un instrumento idóneo para aumentar el ingreso de las familias en extrema pobreza y para proteger el capital humano de los niños y niñas, especialmente durante una crisis cuando los padres podrían retirarlos de la escuela para involucrarlos en actividades laborales.

Dado que la incidencia de la extrema pobreza es mayor en las áreas rurales que en las urbanas⁹, Red Solidaria ha atendido solo a los municipios rurales más pobres. En 2008 se beneficiará

aproximadamente a 89,000 familias en 77 municipios, que es todavía una cobertura limitada. Por lo tanto, **Red Solidaria debe expandirse más rápidamente en las áreas rurales** para proteger a los grupos más pobres y vulnerables de la población. Más aún, este programa **debe introducirse con cautela en las zonas urbanas**. Algunas de las principales lecciones de países que han contado con programas de transferencias en el área urbana son las siguientes: (i) la selección de beneficiarios es una tarea más compleja por cuanto no es fácil determinar focos de pobreza en forma homogénea; (ii) la verificación de compromisos exige el uso de modernas tecnologías de comunicación con los centros escolares y de salud; (iii) la mayor movilidad de las familias urbanas demanda tener sistemas de información eficientes para registrar los traslados, verificarlos y facilitar la portabilidad de las transferencias. Cabe resaltar que el programa Red Solidaria incluye una evaluación externa de impacto, lo cual es una práctica excepcional en el país. Así, se propone **crear una cultura de evaluación de los programas sociales** para determinar si el esfuerzo fiscal está siendo bien utilizado.

Dos aspectos importantes para fortalecer las redes de protección social son contar con adecuadas instituciones y financiamiento. Las instituciones son fundamentales para lograr la continuidad y coordinación de las políticas sociales. Algunas instituciones intermedias son relevantes para estos fines: espacios de coordinación, desarrollo de capacidad técnica, sistemas de información confiable y la participación de actores sociales. El programa Red Solidaria ha logrado avances importantes en estas instituciones intermedias y, en general, han sido eficaces¹⁰. Se recomienda evaluar y extraer las lecciones de esta experiencia y mejorar esos arreglos institucionales. Además, resulta crítico fortalecer la Coordinación del Área Social, la Secretaría Técnica de la Presidencia u otra figura equivalente que se pueda crear para asegurar que pueda cumplir con las siguientes funciones: (i) ofrecer la visión estratégica y rendir cuentas; (ii) priorizar las inversiones; (iii) coordinar las diferentes instituciones; (iv) impulsar la evaluación

de los programas; (v) lograr el financiamiento adecuado. Con respecto al financiamiento, una primera aproximación al costo del sistema de protección social, incluida la expansión de Red Solidaria, es aproximadamente de US\$250 millones (alrededor de 1% del PIB en 2008). Sin embargo, se debe tener presente que el desarrollo de este sistema y el logro de una mayor cobertura no es inmediato. Más aún, varios de los programas deberán ser flexibles (para poder expandirse y contraerse rápidamente) y temporales. Por tanto, las asignaciones presupuestarias deberán discutirse con base en los datos que justifiquen los programas y la evaluación de resultados disponibles. Esto exigirá una nueva forma de gestionar el presupuesto.

Expandir y fortalecer los servicios financieros para los pobres. Ésta es otra área de acción para mitigar la vulnerabilidad y, por ende, lograr una reducción sostenible de la pobreza. Por una parte, el microcrédito puede contribuir a la incorporación de los pobres al crecimiento económico si existe una demanda legítima del préstamo. Por otra parte, una mayor oferta de servicios financieros eficientes y sostenibles puede facilitar el manejo del riesgo a un costo razonable. Esta función es particularmente importante para los pobres que enfrentan perturbaciones en sus flujos de ingresos. Así, el acceso a crédito de emergencia, depósitos y seguros son especialmente adecuados para reducir la vulnerabilidad de los pobres.

El Salvador cuenta con una industria de las microfinanzas¹¹. Si bien es cierto que la industria ha logrado importantes avances, todavía enfrenta grandes desafíos en materia de seguir aumentando la amplitud y profundidad de su cobertura (número de clientes y llegar a clientes más pobres), ofrecer una mayor variedad de servicios financieros (particularmente seguros y servicios que faciliten la movilización de ahorros) y lograr una mayor eficiencia y sostenibilidad financiera. El gobierno puede contribuir al crecimiento sólido de esta industria mediante el fomento de la innovación en nuevos productos y servicios y el fortalecimiento de la infraestructura institucional (mejorar la regulación, supervisión e

información) y física (mejorar los caminos rurales)¹². El gobierno debería proceder con cautela si interviene como proveedor directo de servicios financieros para los pobres, reconociendo las dificultades técnicas de aumentar la cobertura y la importancia de hacerlo en forma eficiente y sostenible.

Finalmente, la expansión y fortalecimiento de las redes de protección social y de las microfinanzas debe acompañarse de otros aspectos relevantes en el combate a la pobreza. Se debe lograr la integración de la protección social con las políticas de desarrollo humano, particularmente las que buscan un mayor acceso a servicios de educación y salud de calidad. La estabilidad macroeconómica y un mayor crecimiento económico son condiciones necesarias para lograr reducir la pobreza. Además, el desarrollo del país requiere contar con instituciones sólidas que ofrezcan confianza y seguridad.

2.2 Seguridad ciudadana

El Salvador enfrenta una gran epidemia de violencia y para superarla se requiere **impulsar una política integral de seguridad ciudadana**. Esto exige un reenfoque de la política de seguridad en dos aspectos fundamentales: la participación de nuevos actores en la coproducción de seguridad y un balance entre la prevención y el control del delito. Además, la rendición de cuentas debe ser una característica central de la implementación de esta política.

La seguridad ciudadana no se limita a la prevención y represión de los delitos por medio del sistema de justicia criminal. Este enfoque exige la participación de nuevos actores en la coproducción de seguridad¹³: instituciones locales y centrales y, especialmente, los ciudadanos y sus organizaciones. También, la seguridad ciudadana requiere de un balance entre la prevención y el control del delito. Sin duda que es necesario mejorar la efectividad de la coerción ejercida por

el sistema de justicia penal, pero esto es insuficiente. La prevención es indispensable para lograr una sociedad menos violenta.

Para analizar la situación de seguridad ciudadana se deben abordar dos dimensiones: la objetiva, que se refiere a la victimización de las personas por hechos de violencia y despojo, y la subjetiva, que está asociada con la probabilidad atribuida a la ocurrencia de tales hechos. En la dimensión objetiva se analizará primero la situación en materia de homicidios y después la victimización por otros delitos.

La tasa de homicidios es uno de los indicadores más importantes sobre la situación de seguridad ciudadana, porque muestra la intensidad y gravedad de la violencia. Las principales características de la situación de homicidios en el país son las siguientes: (i) la tasa nacional de homicidios es muy alta¹⁴; (ii) la tasa de variación de homicidios, que compara la cifra de un mes con el mismo mes del año anterior, muestra una tendencia a la reducción en el periodo marzo 2007- julio 2008¹⁵; (iii) la gran mayoría de víctimas son jóvenes y hombres¹⁶; y, (iv) existe una concentración geográfica de este delito¹⁷.

Los homicidios son sólo una expresión de la violencia, pero no dan cuenta de su extensión. Los hurtos y robos son delitos muy extendidos y que contribuyen considerablemente al clima de inseguridad ciudadana. Las estadísticas oficiales sobre estos delitos presentan usualmente un subregistro considerable, principalmente porque las víctimas no los denuncian por diversas razones. Esto limita la confiabilidad de esta información oficial. Sin embargo, la encuesta de victimización es un instrumento que permite obtener información de los delitos denunciados y, también, de los que no han sido denunciados a las autoridades policiales y de justicia. Por lo tanto, la información proveniente de este tipo de encuestas es un insumo necesario para analizar la situación de victimización.

Tres características principales de la victimización en el país son las siguientes¹⁸: (i) la delincuencia tiene un claro sesgo urbano, particularmente en el Área Metropolitana de San Salvador; (ii) existe un

grave problema de multivictimización, que se refiere a la experiencia personal de ser víctima en más de una ocasión de un mismo delito o de otro, y es mucho mayor en las áreas urbanas que en las rurales; (iii) las tasas de denuncia varían según el tipo de delito, así el robo o hurto total del vehículo presenta tasas altas y las de los robos y hurtos personales son bajas.

Con respecto a la dimensión subjetiva, la percepción de inseguridad es mayor que la victimización real. Uno de los factores que inciden sobre esta percepción es la influencia de los medios de comunicación social (MCS). En el país los MCS han tomado acciones concretas para mejorar la manera cómo informan sobre los hechos de delincuencia, y han lanzado campañas contra la violencia. Con respecto a los lugares que la gente considera muy inseguros, el sistema de transporte público y las calles, aparecen señalados.

Sin duda, el problema de la violencia y la criminalidad en el país es sumamente complejo. Entre los principales factores que se deberían estudiar con detenimiento en un análisis de las causas de la criminalidad se encuentran¹⁹: la guerra y sus secuelas, la impunidad penal, los bajos niveles de capital social, la falta y/o desigualdad de las oportunidades económicas y sociales, los fenómenos transnacionales de las pandillas y el narcotráfico y la amplia disponibilidad de armas de fuego. Es importante destacar que el problema de alta criminalidad no es exclusivo de El Salvador, es un problema regional. Particularmente, los fenómenos de las pandillas y narcotráfico, vinculados con el crimen organizado, requieren de una atención especial por parte del gobierno, en coordinación con otros países de la región centroamericana, México y Estados Unidos.

Una estrategia para reducir la violencia y delincuencia, con base en el enfoque de la seguridad ciudadana, debe combinar efectivamente las políticas de prevención y control. Los **principios** de la que parte la propuesta son que estas políticas deben respetar el Estado de derecho; la gestión de la seguridad debe caracterizarse por la rendición de cuentas; y, el diseño de la estrategia debe ser coherente con

un enfoque integral. Además, la implementación de estas políticas requiere la participación de distintos sectores del estado, incluyendo los gobiernos locales, y de la ciudadanía. Y los cuatro **componentes de la estrategia** son los siguientes: políticas de prevención de la violencia y criminalidad; políticas de control del delito; gobierno de la seguridad ciudadana; y, la gestión del conocimiento del problema de la criminalidad.

La política de prevención de la violencia y la delincuencia es multidimensional. Las principales dimensiones que se abordan en esta propuesta son las siguientes²⁰: prevención de la delincuencia juvenil, prevención situacional, el control de las armas de fuego y la promoción de una nueva cultura ciudadana que se encamine hacia una convivencia pacífica.

La **prevención de la delincuencia juvenil** debería estar articulada con las políticas sociales y económicas para lograr una mayor efectividad. Para aumentar efectivamente la prevención de la violencia y delincuencia juvenil se proponen algunas líneas estratégicas de trabajo: (i) aumentar la retención escolar, especialmente en la educación media; (ii) aumentar las oportunidades de empleo juvenil, para lo cual resulta crítico introducir programas de capacitación laboral para jóvenes en riesgo y que faciliten la incorporación de los jóvenes al mercado laboral; (iii) articular los esfuerzos de las instituciones gubernamentales, alcaldías, las ONG, iglesias y empresa privada que trabajan en este campo; (iv) aumentar el presupuesto y evaluación de los programas destinados a prevenir la delincuencia juvenil; y, (v) sistematizar y promover las mejores prácticas e intervenciones que existan en El Salvador, particularmente aprender de las experiencias del programa Pro Jóvenes. Es importante destacar que una efectiva política de prevención de la delincuencia juvenil contribuiría a controlar el problema de las maras y pandillas.

La **prevención situacional** busca reducir los delitos al aumentar el riesgo que corren los infractores de ser detenidos, también contribuye a reducir la percepción de inseguridad. Se proponen algunas líneas estratégicas de trabajo:

(i) recuperar el espacio público, particularmente el orden; (ii) invertir en infraestructura para un buen uso del tiempo libre; y, (iii) articular esta política con las de transporte y desarrollo urbano. La participación de las autoridades y comunidades locales es vital para impulsar en forma sostenida la prevención situacional. El control de la circulación y uso de las armas de fuego es un componente clave dentro de una estrategia de prevención de la criminalidad. Las autoridades han promovido un mayor control en la portación de armas de fuego en lugares públicos, y en ciertas zonas específicas se han declarado vedas. En este sentido, se propone diseñar la estrategia para llevar estas iniciativas, por lo menos, a los veinte municipios con mayores índices de homicidios; además, impulsar campañas que permitan sensibilizar a la población sobre los riesgos de la portación de armas de fuego.

En El Salvador es importante lanzar una **política de cultura ciudadana que promueva la convivencia pacífica** por medio de diseñar campañas de educación pública que promuevan la no violencia, el cumplimiento de la ley y las normas básicas de convivencia y valores, como el respeto a la vida. Las contribuciones de los medios de comunicación social, de las iglesias, comunidades educativas, sector privado, organismos no gubernamentales (ONG), son necesarias para esta causa.

Las **políticas de control** son parte fundamental en el combate al crimen. **Un objetivo central de estas políticas debe ser aumentar la pena esperada**, que comprende el incremento de la probabilidad de arresto y condena, combinada con penas más severas. La probabilidad de arresto se puede aumentar por medio de una mayor efectividad de la policía. Sin embargo, la tarea de aumentar la probabilidad de condena es más compleja, ya que requiere de una mayor capacidad de investigación criminal, mejorar la eficacia de los juzgados, mayor denuncia ciudadana y la coordinación de los diferentes actores del sistema de justicia penal. Por tanto, se debe tener claro que el aumento de las penas *per se* no tendría mayor impacto en la reducción del crimen. De esta manera, se proponen algunas líneas estratégicas de trabajo:

(i) mejorar la eficacia policial por medio de fortalecer su capacidad de investigación, mayor calidad del equipo e infraestructura y mayor cercanía a los ciudadanos, entre otros aspectos; (ii) mejorar la coordinación del sector justicia, superando las importantes diferencias entre las instituciones del sector, las cuales inciden negativamente en la investigación científica del delito; (iii) modernizar el sistema penitenciario para asegurar la rehabilitación de los reos, lo cual requiere continuar con mayor vigor el mejoramiento de la infraestructura y la gestión de las cárceles. Otro aspecto central es aumentar la eficacia del Órgano Judicial, lo cual se abordará en el apartado 5.4 de este documento.

La **gestión de una política integral de seguridad ciudadana** requiere contar con la institucionalidad adecuada. Por consiguiente, se debe evaluar el ordenamiento institucional actual con el propósito de asegurar el cumplimiento de las siguientes funciones: (i) elaborar y comunicar la política integral de seguridad y su visión estratégica; (ii) promover la rendición de cuentas al interior de las instituciones y con la sociedad; (iii) coordinar diferentes instituciones y crear los espacios necesarios; (iv) priorizar las inversiones; (v) evaluar los resultados; (vi) promover la participación de actores importantes en la coproducción de seguridad; (vii) lograr el financiamiento adecuado; y, (viii) coordinar las políticas de prevención y control con otros países de la región centroamericana, México y Estados Unidos, particularmente para enfrentar el crimen organizado asociado con el narcotráfico y el problema de las maras y pandillas.

Finalmente, El Salvador necesita **mejorar la gestión de la información y conocimiento sobre la violencia y criminalidad**. Para ello se propone: (i) crear un sistema de estadísticas criminales unificado y confiable; (ii) realizar regularmente encuestas de victimización y percepción de seguridad; (iii) crear y/o fortalecer observatorios de seguridad ciudadana, con la participación de la sociedad civil; y (iv) fomentar el conocimiento científico de los fenómenos de la violencia y criminalidad.

Capítulo 3

Crecimiento e inserción en la economía del conocimiento

El crecimiento económico ha sido volátil en los últimos quince años, pasando por un primer período corto de rápido crecimiento, por uno más largo de desaceleración y uno breve de crecimiento moderado interrumpido por la reciente crisis internacional. Alrededor de esta volatilidad se encuentran problemas de *shocks* externos, como algunos desastres naturales y deterioro de los términos de intercambio; pero la débil capacidad de mantener suficiente ganancia de productividad es el factor más importante, sobre el cual, además, las políticas públicas pueden lograr una incidencia significativa sobre el crecimiento.

Dos ideas centrales constituyen los elementos básicos de las propuestas que se elaboran en este apartado. La primera es que la gente responde a incentivos y que si hay expectativas de retornos altos en el futuro, la gente sacrificará consumo presente para invertir en el futuro. Esta idea, que es un viejo principio establecido de la teoría económica, aunque a veces olvidado en el momento de buscar soluciones para el crecimiento, se encuentra claramente plasmado en "En busca del crecimiento: andanzas y tribulaciones de los economistas del desarrollo" de William Easterly, donde argumenta con abundante evidencia empírica que muchos esfuerzos que en su momento se convirtieron en la panacea para impulsar el crecimiento y salir de la pobreza, terminaron en la mayoría de los casos en grandes fracasos. Estos esfuerzos se caracterizaron por identificar un factor particular que si se manejaba adecuadamente dispararía el crecimiento económico. De esta manera, se fueron probando secuencialmente: la ayuda a la

inversión, la educación, la planificación demográfica, los préstamos. Todos estos experimentos fracasaron, de acuerdo con el autor, por no respetar el principio de que la gente responde a incentivos.

Ciertamente, todos sabemos que cuando existen potenciales beneficios en el futuro, éstos son incentivos poderosos para que los individuos hagan todos los esfuerzos necesarios para obtenerlos. Por ejemplo, si la nueva tecnología promete mayores rendimientos que la que en el presente utiliza un empresario, éste tendrá los incentivos para invertir en dicha tecnología, destruyendo no solo la capacidad de generar retornos a la tecnología que posee, sino también a la tecnología de sus competidores. Este principio fue planteado hace casi un siglo por Joseph Schumpeter bajo el nombre de "destrucción creativa".

De igual manera, si el conocimiento tiene un alto rendimiento económico, la gente responderá invirtiendo en acumular conocimiento. El poder del conocimiento para generar crecimiento es particular por sus propias características: el conocimiento se difunde y es complementario. En tanto que el conocimiento se difunde, puede ser utilizado por más de una persona y contribuir a multiplicar su potencial de generar riqueza. Por su complementariedad, el conocimiento es tal que una nueva idea es más valiosa para una sociedad que previamente ha acumulado más conocimiento. En otras palabras, cada nueva idea es más efectiva entre más ideas productivas se tienen.

Por estas dos características, el conocimiento tiene el potencial de desarrollar rendimientos crecientes de escala, una propiedad que lo vuelve poderoso para generar crecimiento económico. Alrededor del conocimiento se pueden formar círculos virtuosos del siguiente tipo: cuando existen tasas altas de retorno a la educación, surgen incentivos para invertir en educación, aumentando la acumulación de capital que, a su vez, eleva aún más la tasa de retorno del conocimiento, por los efectos de difusión y complementariedad. De igual forma, una economía puede quedar atrapada en un círculo perverso de conocimiento: cuando el retorno al conocimiento es bajo, los incentivos para invertir en educación son bajos, impidiendo la acumulación de conocimiento y bajando aún más su retorno.

Este punto va mostrando, desde ya, que una de las tareas de la política pública debe ser crear incentivos para que la gente quiera invertir en educación y conocimiento, creando condiciones para que se eleve el rendimiento esperado del conocimiento. Esto plantea algunas preguntas importantes para la política pública: ¿cómo se crean los incentivos para que la gente quiera invertir en conocimiento?, ¿qué se puede hacer para acceder a más conocimiento internacional? ¿pueden contribuir a estos objetivos las redes con los salvadoreños del exterior, la inversión extranjera y las redes interuniversitarias?

La segunda idea central es que el crecimiento ocurre en las empresas, no en el gobierno, que son las empresas que en su afán de ser más competitivas y obtener mayores retornos, realizan acciones que aumentan valor, con lo cual contribuyen al crecimiento económico del país. Las decisiones, entonces, de cuánto invertir, cuáles inversiones productivas realizar, qué usos darle al capital humano y cuáles esfuerzos llevar a cabo para aumentar la productividad ocurren en la empresa, no en el gobierno, ni en todo el país, como una entidad macroeconómica.

El crecimiento de una firma productiva ocurre por cinco razones básicas: aumento de trabajo, uso de trabajo más calificado, adición de capital, inversiones de alto retorno y por aplicar nuevas formas de reducir los costos reales. Este último

componente se ha conocido en la literatura económica como productividad total de los factores. Arnold Harberger le ha llamado reducción de costos reales (RCR) por estar en sintonía con la visión más común de todos los esfuerzos diarios que se realizan en las empresas para ser más eficientes produciendo a menores costos que la competencia.

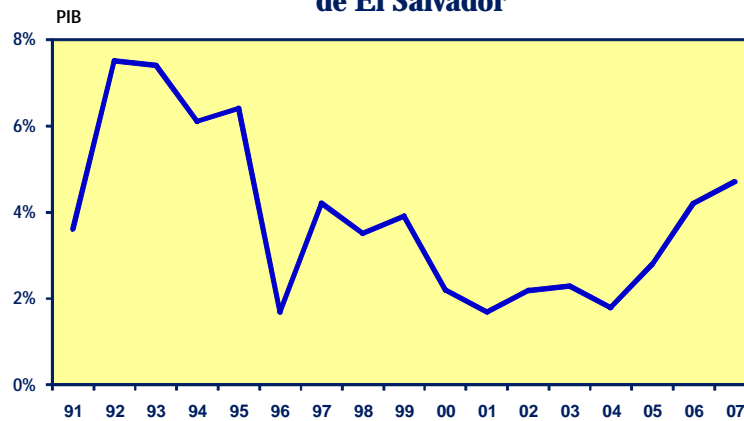
La evidencia internacional que muestra Harberger es que la RCR es, por mucho, el factor de mayor importancia cuantitativa para explicar el crecimiento económico. La reducción de los costos reales debe ser la clave del análisis del crecimiento y el objetivo de la política pública. Por supuesto que no existe una conexión mecánica entre políticas públicas y crecimiento, más bien es una vinculación permisiva para crear y no impedir los incentivos para que las empresas busquen la manera de obtener altos retornos en el futuro, esforzándose por reducir los costos reales.

Estas políticas deben procurar fortalecer el crecimiento del capital humano, facilitar los procesos por medio de los cuales las firmas realizan inversiones productivas y crear un ambiente favorable para buscar e implementar reducciones de costos reales, es decir, de aumentar la productividad de las empresas.

En síntesis, las políticas públicas amigables con el crecimiento deben contribuir a crear un entorno con incentivos para que la gente invierta en el futuro en actividades de alto retorno y para facilitar la búsqueda permanente por reducir los costos reales de producción en las empresas.

¿En qué contexto se presenta este desafío para El Salvador? En un contexto de globalización de los flujos de comercio, de capital, migratorios y de conocimiento. Donde el conocimiento es el valor agregado mayor de la economía. El desafío de la política de crecimiento económico de El Salvador, entonces, se plantea en términos de crear los incentivos para invertir en el futuro, de reducir los costos reales de producción, en un entorno internacional de globalización del conocimiento; en otras palabras, de insertarse en la economía del conocimiento.

Crecimiento de la economía de El Salvador



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Central de Reserva.

La globalización y el rápido cambio tecnológico, marcaron la diferencia al establecer que las economías que más han crecido, se deben a que basaron su expansión en el conocimiento. Las barreras al comercio internacional se han reducido sensiblemente, los costos de transporte marítimo y aéreo disminuyeron sensiblemente, la eficiencia de la logística aumentó, el desarrollo de las TIC facilitó los flujos de capitales, comercio electrónico, redes de conocimiento, desplazamiento del empleo de servicios, etc. Los países que se han beneficiado más de dichos cambios son aquellos que más han basado su crecimiento en utilizar el conocimiento. La aplicación del conocimiento ha contribuido a los países a través de varias vías: conocimiento como innovación empresarial que permite crear un nuevo o mejorado producto-servicio-proceso que aumenta la productividad; conocimiento para mejorar bienestar social, a través del desarrollo de tecnologías más limpias y armónicas con el medio ambiente, o desarrollo del genoma humano para combatir enfermedades, o redes sociales que se comunican vía teléfonos móviles para prevenir desastres naturales; conocimiento como promotor de mejores instituciones y gobernanza, el cual permite aumentar la eficiencia en el gobierno, desarrollar técnicas para evaluar y mantener las buenas políticas, y cambiar las inapropiadas.

Basar la economía en el conocimiento busca claramente aumentar la productividad en forma sostenida. La fuente de crecimiento en el largo plazo es el conocimiento, que permite el cambio tecnológico continuo debido a la naturaleza infinita de la creatividad, mientras que el capital o trabajo, por más que aumenten siempre experimentan rendimientos decrecientes a escala. Los cinco fundamentos para la inserción en la economía del conocimiento para El Salvador son los siguientes:

- **Educación y capacitación.** Una población bien educada y entrenada es fundamental para la eficiente creación, adquisición, diseminación y utilización del conocimiento, el cual tiende a incrementar la productividad total de factores. Adicionalmente, una población con destrezas o con facilidad de adquirirlas se vuelve en un atractivo para la inversión extranjera directa (IED).
- **Innovación.** El progreso tecnológico es la principal fuente de crecimiento de la productividad y un efectivo sistema de innovación es la llave para promover el avance tecnológico. El SNI se refiere a las redes entre instituciones, normas y procedimientos que influyen en la forma que los países adquieren, crean, diseminan y usan el conocimiento. La innovación es el

conocimiento que llega al mercado, por tanto, su motor se encuentra en la demanda de los agentes.

- **Las Tecnologías de la Información y Comunicación** se han vuelto el vehículo de la economía del conocimiento, ya que permiten transportar, procesar e intercambiar información y conocimiento. En años recientes se ha reconocido con más fuerza, como herramienta efectiva para promover el crecimiento económico, aumentar la productividad y propiciar el desarrollo sostenible. Al mismo tiempo, se ha convertido para los países en desarrollo en una fuente de empleo al lograr atraer empresas de servicios de los países desarrollados, que hace una década atrás resultaba difícil hacerlo.
- **Redes de salvadoreños en el exterior.** Los salvadoreños en el exterior, no solo producen crecientes flujos de remesas familiares, sino que también generan otros flujos, que además de facilitar la integración del país a la economía global, pueden tener un mayor impacto en el desarrollo del país. Por ejemplo: las asociaciones de emigrantes que ayudan a diversas causas en sus comunidades de origen, el transporte y el turismo, el incremento en el uso de las telecomunicaciones, el comercio internacional a mercados nostálgicos para alimentos y productos locales que promueven la producción local²², y, finalmente, la IED por parte de los emigrantes. Además, las redes formadas por los emigrantes y sus comunidades de origen posibilitan también transferencias de conocimientos técnicos, destrezas empresariales y actitudes emprendedoras.
- **Régimen económico e institucional.** El entorno incide en como los agentes económicos tienen incentivos para el uso eficiente y creación del conocimiento, ya que permite garantizar los derechos de propiedad intelectual; asimismo, el mantenimiento de las reglas de juego (regulación y competencia)

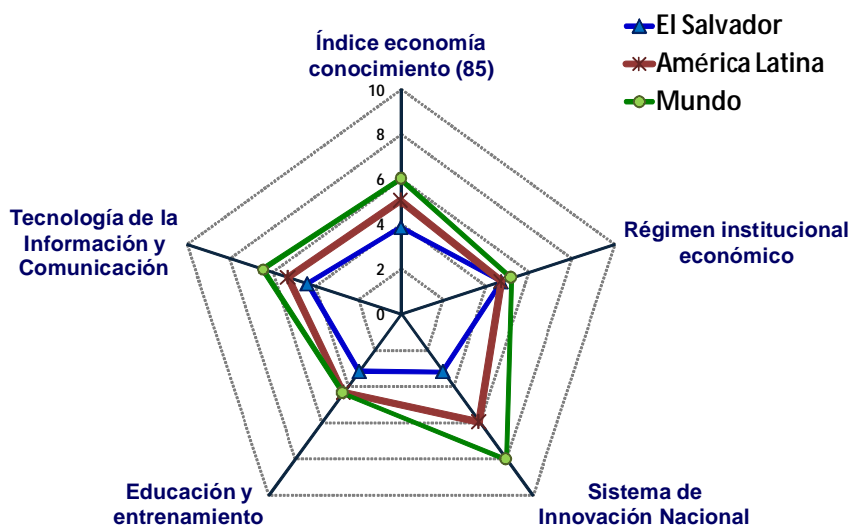
tienen un rol principal en el desarrollo de inversiones que logran su recuperación a través de los años (por ejemplo infraestructura).

El Salvador enfrenta importantes desafíos para basar el crecimiento en el conocimiento y aprovechar las oportunidades de la economía mundial. De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial, El Salvador en el *ranking* de los países que basan su economía en el conocimiento se ubica en la posición 86 de un grupo de 132 naciones, y se sitúa en el lugar 12° en América Latina. Al observar los cuatro pilares en el régimen institucional y económico, El Salvador se ubica en la posición 71° y en términos relativos se encuentra por arriba del promedio mundial y Latinoamericano; mientras que en las TIC ocupa la posición 76°, pero ésta se encuentra por debajo de la media del mundo y América Latina; en educación y capacitación se ubica con bastante rezago en la posición 104, muy por debajo de la media mundial y regional; y el Sistema de Innovación Nacional (SIN) está rankeado en la posición 98, observando desventajas respecto a muchos países (gráfica).

3.1 Calidad de la educación y capacitación: fundamentos de la competitividad

La educación es uno de los factores más importantes que determinan el crecimiento económico. La evidencia muestra que de 1960 a 2000, los países que incrementaron su nivel de escolaridad promedio en un año experimentaron un incremento del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita de aproximadamente 0.7% más rápido cada año. Aproximadamente la mitad de este impacto se debe a una relación causal directa de la educación sobre el crecimiento económico; y el resto se explica mediante una relación exponencial entre ambas variables. La educación acelera el

El Salvador: en la economía del conocimiento



Fuente: World Bank, program K4D, Naciones 140

crecimiento y éste, a su vez, permite mayor educación continuando una espiral de beneficios para el país.

La experiencia también ha demostrado que si la cantidad y la calidad de la educación aumentan al mismo tiempo, el impacto sobre el crecimiento económico puede ser explosivo, sobre todo en países con economías abiertas, como es el caso de Singapur, Corea del Sur y Taiwán. En el contexto de la globalización y las economías basadas en el conocimiento, todo país que quiera incrementar su nivel de producción aceleradamente tiene que ofrecer productos y servicios innovadores que puedan competir en el ámbito internacional. El cambio tecnológico y la creación de nuevos productos y servicios dependen de personas que tengan las destrezas necesarias para llevar a cabo estas actividades. No se trata únicamente de tener una fuerza laboral con más años de estudio, sino también con las habilidades cognitivas y no cognitivas que permitan desarrollar o aprovechar el conocimiento y la tecnología existente para elevar la productividad del trabajo e impulsar el crecimiento.

A partir de lo anterior se deduce que para acelerar el crecimiento económico de El Salvador se deben profundizar los esfuerzos para mejorar la educación. Las reformas educativas de la última década han producido avances importantes. En lo que respecta a la ampliación de la cobertura educativa, de 1991 a 2007, la tasa bruta de matrícula en parvularia aumentó de 21% a 51% y la tasa neta de matrícula en la educación básica creció de 21% a 96.4%. En el nivel de media, esta última aumentó de 13% a 35.6%²³. Como resultado, la escolaridad promedio de la población salvadoreña de 10 años de edad y más, aumentó de 4 a 6.2 años. Este progreso ha sido mayor en los jóvenes, cuya escolaridad promedio alcanza casi 8 años²⁴. A pesar de estos logros, El Salvador enfrenta serios retos en su educación.

En primer lugar, la cobertura del sistema educativo se mantiene relativamente baja en los niveles de parvularia y secundaria (7°-12° grados), en donde la tasa neta de matrícula promedio para América Latina y el Caribe alcanza el 66% y el 70%, respectivamente. En secundaria, la cobertura es considerablemente más baja en la alta secundaria o educación media (10°-12°

grados) puesto que sólo 36 de cada 100 jóvenes entre 16 y 18 años están matriculados en ese nivel. En el nivel terciario, la tasa bruta de matrícula alcanza el 17.84%; y aunque es una de las más altas en Centroamérica, está muy por debajo del promedio Latinoamericano (25.7%) y el de los países desarrollados (54.6%)²⁵.

En segundo lugar, prevalece la inequidad en el acceso a la escuela. La cobertura educativa es mucho menor en las áreas rurales y en la población más vulnerable en términos socioeconómicos. La escolaridad promedio de los jóvenes que vive en extrema pobreza en el área rural apenas alcanza los 5 años; y la de los adultos es solamente de 3 años²⁶. Aún en las áreas urbanas existen problemas de acceso a la escuela en la población de los quintiles más bajos de ingreso. Se estima que la tasa neta de matrícula de personas entre las edades de 13 a 19 años perteneciente al quintil de ingreso más rico es de 90%, pero solo 67.5% para el quintil más pobre de la nación²⁷.

El tercer reto de la educación salvadoreña es el de elevar su calidad. En la última década se ha avanzado mucho en el establecimiento de mecanismos para evaluar los aprendizajes a través de pruebas estandarizadas. Los resultados de las evaluaciones muestran que el rendimiento académico de los estudiantes es relativamente bajo, comparado con el de otros países por lo que ahora es tiempo de buscar cómo se puede mejorar. Diferentes estudios han demostrado que la efectividad de la educación depende de la calidad de los insumos y la capacidad de las escuelas para administrar y transformar los recursos existentes en aprendizaje de los estudiantes. Consecuentemente, las políticas para mejorar la calidad de la educación deben concentrarse en mejorar la preparación de los maestros y la gestión escolar. También se deben establecer sistemas sólidos de responsabilidad por los resultados educativos.

En el fondo, el gran desafío es ampliar la equidad en el acceso a una educación de la más alta calidad posible para impulsar el crecimiento y el desarrollo del país. El Salvador corre el riesgo de

quedarse al margen de la economía internacional si no considera a la educación como una apuesta estratégica, no sólo para poder competir en el mercado internacional y crecer económicamente, sino también para poder elevar la calidad de vida de sus habitantes.

Con base en lo anterior, se proponen las siguientes recomendaciones de política pública para mejorar la educación:

- **Establecer la educación preescolar como requisito nacional para niños de 6 años en el corto plazo y para niños de 5 años en el mediano plazo, con apoyo financiero para la cobertura de familias de bajos ingresos**

El apoyo del sector público a la educación preescolar es una de las características de sistemas educativos de excelencia, desde Finlandia a Singapur. El desarrollo educativo de un niño se debe mayormente a tres fuerzas: el hogar y la familia, las instituciones educativas, y la comunidad y sociedad en donde el estudiante reside. Cuando el niño entra al primer grado escolar existe una brecha cognoscitiva substancial basada en diferencias de ingreso y de trasfondo socioeconómico. Una mayor educación preescolar tendría un impacto positivo directo significativo sobre el éxito escolar de muchos niños en el primer grado. Por lo menos uno de cada tres niños que entra al primer grado en El Salvador enfrenta serios problemas educativos debido a la deserción, la repetición y la sobreedad. La educación preescolar reduciría drásticamente estos problemas. Además, los programas de intervención temprana en la educación tienen un impacto positivo no sólo en mejorar la permanencia en la escuela sino también el rendimiento académico posterior.

- **Implementar un "Programa de Escuelas Siempre Abiertas" en todo el territorio nacional para ofrecer programas compensatorios y de enriquecimiento académico y cultural durante el periodo de vacaciones (de noviembre a enero) para niños de hogares con bajos recursos**

Este tipo de programas han sido implementados en varios países y son muy efectivos para aumentar el aprovechamiento académico de estudiantes proveniente de familias con bajos recursos. Los objetivos de estos programas son: (1) reducir el número de estudiantes que tienen que repetir grados, ofreciéndoles educación compensatoria durante el periodo de vacaciones, para que éstos tengan la oportunidad de aprobar el grado que acaba de terminar; y (2) evitar la caída del aprendizaje durante las vacaciones y reducir la brecha que crece entre el aprovechamiento académico de estudiantes de altos y bajos recursos durante este periodo. Los estudiantes de hogares de bajos ingresos tienen una actividad académica muy baja durante el verano. Como resultado, cuando comienza el nuevo año escolar, el aprovechamiento académico de los estudiantes de bajos ingresos ha caído relativo a estudiantes de familias con altos ingresos. Esta brecha se incrementa a través del tiempo, durante cada periodo de vacaciones.

- **Desarrollar un "Sistema de Evaluación y de Intervención" en centros educativos con un record sistemático de bajo aprovechamiento académico**

Para poder rendir cuentas en forma efectiva, es necesario que el estado intervenga en aquellas instituciones que no funcionan adecuadamente y requieren cambios. En el sector público, tal intervención debe conllevar un proceso que involucre activamente no solo al centro educativo (los estudiantes, maestros y otro personal administrativo), sino también a los padres y la comunidad.

El primer paso para que pueda ocurrir un tipo de intervención ágil, que pueda corregir fallas serias rápidamente en el sistema educativo, es el desarrollo de un sistema de informática detallado de los centros educativos y estudiantes del país. Un historial de indicadores de las escuelas y de los estudiantes debe de estar a la disponibilidad inmediata, electrónicamente. Con base en esta información, se pueden identificar aquellas escuelas en donde los estudiantes tienen el más bajo aprovechamiento académico, para implantar políticas de reforma educativa que ayuden a estas

escuelas a mejorar. Dado que las necesidades de infraestructura frecuentemente son mayores en las escuelas que tienen aprovechamiento académico más bajo, un programa de intervención en estos centros escolares asignaría los recursos a donde más se necesitan.

- **Desarrollar "Programas de Transición de la Escuela al Trabajo" en el sector de educación media**

Los Programas de Transición de la Escuela al Trabajo están diseñados para articular mejor la integración de la educación con el mundo del trabajo, a fin de fortalecer la formación de recursos humanos competentes. Estos vínculos son establecidos institucionalmente, a través de alianzas entre el sector privado y el sector público, por medio de pasantías e internados de estudiantes en instituciones privadas o públicas, programas de mentores en empresas, y a través de centros educativos especializados en carreras ocupacionales, como las finanzas, la salud, la música, artes, etc. En el ámbito internacional, la evaluación de estos programas ha demostrado que son altamente exitosos no solo en ayudar a la población estudiantil a nivel secundario a conseguir empleo al terminar su grado académico, sino que también estos programas incrementan el deseo de los estudiantes de continuar sus estudios de educación superior. Los "Programas de Transición de la Escuela al Trabajo" pueden contribuir a reducir el desempleo entre los jóvenes.

- **Promover la competencia en la educación media mediante la creación de institutos públicos de media especializados: ciencias y matemática, salud, bellas artes, etc.**

Muchos países fomentan la competencia entre escuelas públicas del nivel secundario. Este sistema es preferible a un sistema de competencia entre escuelas públicas y privadas, debido a que este último puede tener un impacto negativo sobre la equidad. La idea es permitirles a los padres del estudiante poder escoger la escuela pública a la cual quieren que su hijo asista. La competencia obliga a las escuelas a ofrecer un

currículo más innovador y una enseñanza más eficaz a fin de poder competir con otras escuelas. En lugares en donde la competencia se permite, muchas escuelas deciden especializarse y ofrecer un currículo que sea atractivo para sus estudiantes. Un proyecto piloto de este tipo podría implantarse en San Salvador.

- **Crear un "Instituto Especializado de Educación", una institución con financiamiento público a cargo de la preparación e inducción de maestros**

El recurso principal de la educación es el maestro. La evidencia global sobre este tema demuestra que una alta calidad de la educación se obtiene solo si los maestros les ofrecen a sus estudiantes una experiencia de excelencia en las aulas. Pero la excelencia del maestro depende, en parte, de una formación académica de calidad (a través de los programas de preparación de maestros del país), la experiencia de inducción al magisterio (durante el comienzo de su carrera magisterial), y el desarrollo profesional del maestro. La preparación de maestros involucra a varios sectores del sector educativo, incluyendo a las instituciones de educación superior, a las escuelas, y al Ministerio de Educación (MINED). Es por esto que es conveniente que la preparación de maestros en un país sea coordinada y monitoreada por una institución separada, dedicada de lleno a esta labor. Esta institución sería independiente del MINED, pero trabajaría de cerca con el Ministerio. La institución estaría localizada en -o vinculada con- una o más universidades y las facilidades académicas de esta universidad o universidades estarían a la disponibilidad de la institución. Se ofrecerían diplomas universitarios a todo nivel, incluyendo maestría y doctorado.

- **Establecer un "Programa de Inducción Profesional Magisterial" como esquema de inducción y promoción de maestros en el país**

Una de las fallas más significativas en muchos países, en términos de la preparación de maestros, es la falta de énfasis en la práctica docente. No se puede saber si un maestro es

excelente o no lo es, a menos que ejerza su profesión en el salón de clases. Este programa crearía un periodo de inducción al magisterio de tres años, durante el cual el nuevo maestro entraría al sistema educativo como un maestro aprendiz. Durante este periodo, el maestro aprendiz recibiría un apoyo en sus actividades docentes, que incluiría relaciones de mentoría con maestros experimentados, asistentes en el salón de clases, acceso a evaluaciones de su instrucción, y el apoyo a través de educación continua con su programa de preparación de maestros. Por su parte, el maestro aprendiz debe demostrar que tiene la aptitud, el conocimiento y el temperamento para ser un maestro efectivo en el sistema educativo. El "Programa de Inducción Profesional Magisterial" contribuiría, además, a reducir la deserción de los buenos maestros durante los primeros años de entrada a la carrera del magisterio, ya que facilitaría su proceso de adaptación en las escuelas.

- **Crear un "Programa de Incentivos Salariales" para los maestros de ciencia, matemática e inglés**

En una economía globalizada en donde la innovación de nuevos productos y tecnologías es requerida, y en donde el comercio internacional frecuentemente se lleva a cabo en el idioma inglés, se necesita una instrucción y un currículo educativo que ofrezca excelencia en los campos de ciencias, matemática e inglés. Sin embargo, existe una escasez muy severa de maestros en estos campos. Estudiantes que demuestran interés en el magisterio como carrera pueden ser inducidos a especializarse en estas áreas de conocimiento si existe un incentivo económico suficiente.

- **Establecer una carrera de "Gerencia y Administración Escolar"**

Esta carrera establecería requisitos educativos mínimos de preparación en el área de gerencia y administración escolar para que un docente ejerza como director de un centro educativo. Actualmente, los maestros no necesitan tener ninguna preparación en el área de gerencia y administración escolar para ser nombrados

directores escolares. La investigación educativa señala que la calidad de la gestión escolar es un factor esencial en la efectividad de un centro docente. El liderazgo del director de escuela y del personal administrativo lleva a una mayor efectividad de la institución. Los requisitos impuestos a la administración de una escuela son cada vez mayores. Se requiere colaboración estrecha con maestros, padres, estudiantes y la comunidad. Además, se requiere que sistemas de evaluación de estudiantes y maestros sean implantados eficientemente y que se rindan cuentas con base en estas evaluaciones. Y los procesos de descentralización les añaden labores a los administradores de centros educativos, lo que puede requerir conocimientos en finanzas, recursos humanos, etc. Si se creara un Instituto Nacional de Educación, esta institución también debería de estar a cargo de la preparación de gerentes y administradores escolares.

- **Requerir que todas las universidades sean acreditadas por la Comisión de Acreditación de la Calidad Académica de Instituciones de Educación Superior**

En términos de la educación superior, uno de los retos de El Salvador es el de la calidad y excelencia de los ofrecimientos de las universidades. Es por esto que todas las instituciones del país deben tener el incentivo de mejorar esta calidad a un nivel mínimo. En estos momentos, las instituciones universitarias tienen la opción de no someterse al proceso de acreditación; esta opción debe eliminarse. Si una universidad no pasa los requisitos de acreditación, tendría un periodo de probatoria, pero luego tendría que cerrar sus facilidades si no satisface los requisitos de acreditación (o reacreditación). Al mismo tiempo se debe aumentar el valor de la acreditación institucional, haciendo que ésta se vuelva una condición que determine las preferencias de los usuarios, el acceso a financiamiento para investigación, becas y crédito educativo para estudiantes, académicos e investigadores.

- **Promover la diferenciación de las instituciones de educación terciaria y su vinculación con las instituciones de educación secundaria**

Los sistemas universitarios más efectivos normalmente tienen cierto grado de diferenciación entre las instituciones que forman parte del sistema. En Estados Unidos, país que quizás cuenta con el sistema de educación superior más exitoso del mundo, existe una gran variedad de instituciones: algunas ofrecen diplomas técnicos en carreras de dos o tres años (*community colleges*) y otras instituciones ofrecen una educación liberal en 4 ó 5 años. También hay universidades enfocadas en la investigación, con programas de posgrado y un personal docente dedicado, en gran parte, a la investigación que además son apoyadas con fondos públicos. Se debe investigar si algunos aspectos de este sistema se podrían implantar en El Salvador. Por ejemplo, un sistema de *community colleges* podría incrementar el acceso de familias de bajos ingresos a una educación universitaria, quizás con un posible avance secuencial de estos estudiantes a otras instituciones universitarias (de 4 y 5 años), una vez tienen el trasfondo académico necesario. Los *community colleges* podrían también estar vinculados más de cerca con las instituciones de educación secundaria.

En términos de instituciones con énfasis en la investigación, el sector público podría extender el programa de las instituciones tecnológicas promovidas por Mejoramiento Gradual de la Educación Técnica y Tecnológica (Megatec) para ofrecerle apoyo a un grupo selecto de instituciones que se convertirían en instituciones de educación superior de excelencia en el país. Estas instituciones serían públicas o privadas (con apoyo público), pero se convertirían en instituciones con programas de excelencia en el ámbito mundial, quizás con colaboración regional y/o con colaboración de otras instituciones similares en América (incluyendo Sud América), Europa y el Pacífico.

- **Crear un "Instituto Independiente de Evaluación Educativa"**

La mayor parte de los países tienen agencias fiscalizadoras de la labor o progreso de sus ministerios de educación. El problema que atienden estas instituciones autónomas es el incentivo que tienen las instituciones públicas de demostrar que sus reformas están teniendo el impacto deseado. Este instituto sería una institución semiindependiente o autónoma del gobierno, que llevaría a cabo una labor fiscalizadora de las actividades del MINED en relación con las reformas educativas. El MINED le rendiría cuentas a esta institución, que tendría representación de los sectores sociales más importantes del país. Se podrían utilizar instituciones que ya existen, como la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE), para llevar a cabo esta función.

- **Continuidad de los esfuerzos de reforma educativa y las iniciativas o programas exitosos existentes**

Los resultados de las reformas educativas necesitan más de una década para producir el impacto esperado en la sociedad y la economía. El éxito depende de la persistencia en las reformas, las cuales deben ser evaluadas y ajustadas periódicamente, a fin de lograr metas concretas. Por ende, hay que insistir en elevar la política educativa a política de estado. El Plan Nacional de Educación 2021 (que sigue al Plan Decenal de Reforma Educativa en Marcha de 1995 al 2005) ha llevado a importantes reformas educativas. Las recomendaciones discutidas anteriormente -y otras reformas que se quieran implantar- se pueden incorporar a esta iniciativa. La continuidad en el proceso de reforma educativa es esencial para su efectividad. La receta más clara para el fracaso en la educación es el de cambiar de rumbo constantemente. Esto lleva a una desorientación en el centro escolar que es difícil de contrarrestar.

Existen iniciativas, instituciones o programas de gran valor dentro del sistema educativo de El

Salvador que se deben mantener y/o se pueden mejorar. Estos programas se deben continuar y/o reformar para moverlos hacia adelante. Entre éstos, se destacan el Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos, el programa de Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO), Redes Escolares y Efectivas, las transferencias monetarias condicionadas a la asistencia a la escuela del programa Red Solidaria, el programa Megatec, las modalidades de educación flexible del programa Edúcame y Jóvenes Talento, entre otros programas.

- **Mayor financiamiento para la educación**

Las reformas y programas recomendados por este informe requieren recursos económicos adicionales; sin embargo, estos fondos deben verse como una inversión, que derivará ingresos netos positivos para El Salvador a través del tiempo. Como se señaló anteriormente, en el mediano y largo plazo el crecimiento económico y el bienestar de la población de El Salvador se incrementarán de manera acelerada en el futuro si se llevan a cabo estas inversiones en el capital humano del país. En el corto plazo, se requerirá una redirección de fondos hacia la educación. A pesar de que la inversión pública en la educación se ha incrementado grandemente desde 1992 hasta el presente (del 1.9% en 1992 al 3.0% en 2007), el esfuerzo nacional en la educación se mantiene por debajo del promedio latinoamericano (4% del PIB). Un aumento del financiamiento de la educación es necesario inmediatamente, dado el hecho de que un consenso existe en esta prioridad. En esta estrategia se propone aumentar el gasto en educación hasta 5.0% del PIB en el 2020, lo cual en promedio representa un incremento anual de aproximadamente 0.20 puntos porcentuales; esto incrementaría substancialmente los recursos a la educación, financiando gran parte de los programas ya mencionados anteriormente, los cuales pueden implementarse gradualmente (véase recuadro Consistencia fiscal de la estrategia, en la página 73).

- **Enfatizar a la educación como eje del desarrollo económico y social del país**

En países con sistemas de excelencia en la educación, algo que es muy común es el valor que le da la sociedad a la educación, a la profesión de maestro y a las aulas escolares. Esto permite un ambiente escolar de cohesión social que es atractivo para los estudiantes, sus padres y el personal docente. Permite, además, esfuerzos especiales entre todos los que están involucrados en la educación con el objetivo de mejorar el sistema educativo del país. Aunque las reformas y programas propuestos en este informe afectan aspectos específicos muy importantes de la educación, el prestigio que le ofrece la sociedad a la educación puede ser la propuesta más importante. En cierto modo, el ambiente del país en torno a la educación -de la legislatura al salón de clases- determina el clima social y político que permitiría el éxito de esas reformas.

La educación formal debe complementarse con formación de destrezas y habilidades de la fuerza laboral para desarrollar capacidades de adaptar tecnología e innovar. En términos de capacitación se propone:

- **Aumentar los recursos para capacitación en empresas ya existentes y nuevas (IED).** Para lograr generar trabajadores capacitados en utilizar productivamente el conocimiento y la tecnología, se requiere poner en ejecución proyectos y programas más amplios y agresivos que los existentes en la actualidad (ejemplo: Instituto Salvadoreño de Formación Profesional, INSAFORP), los cuales, aunque parecen bien administrados, también parecen quedarse bastante limitados ante las necesidades de los sectores productores, a tal punto que son descritos por algunas empresas como un "snack".
- **Implementar proyectos y programas de aprendizaje, educación vocacional y entrenamiento intraempresarial.** Estos

programas contribuyen significativamente a la atracción y absorción de tecnologías y conocimientos del exterior, tal como ha sido la experiencia de Irlanda y Corea del Sur. Los programas de capacitación deben contribuir a resolver un problema de coordinación entre la formación de una masa crítica de habilidades y las destrezas que sean requeridas por sectores productivos emergentes en el país.

- **Establecer un sistema de certificación de competencias.** Este sistema permitiría que las personas con bajo nivel de escolaridad sean capacitados en una ocupación laboral o actualicen sus conocimientos en una destreza específica, pudiendo así obtener empleos mejor remunerados.
- **Revisar la Ley de Aprendizaje, de tal forma que ésta sea más congruente con las exigencias de las empresas y estimule capacitación al interior de las empresas.** Los esquemas de aprendizaje desempeñan un papel importante en la preparación de trabajadores calificados en ciertas ocupaciones en donde la oferta laboral es escasa. Mucho del conocimiento productivo o "know-how", es tácito, y por lo tanto, para aprenderlo y dominarlo se requiere de interacción continua y persistente entre un aprendiz y un trabajador experto que ya lo posea.

Paralelamente podría considerarse establecer algunos mecanismos para estimular la demanda y la oferta de aprendices en las empresas, como por ejemplo: la flexibilización temporal de salarios mínimos y de despidos, así como el subsidio temporal de los programas de entrenamiento a trabajadores nuevos, sobre todo si éstos se capacitaran en ocupaciones consideradas de alta demanda en los diferentes sectores de la actividad económica.

3.2 Innovación: fuente de crecimiento

La innovación empresarial es un proceso a través del cual el conocimiento se transforma en nuevos o mejores bienes o servicios que satisfacen necesidades nuevas o existentes a un costo menor. En una economía de mercado, la innovación permite conseguir reducciones de costos reales, a través de introducir nuevas fórmulas para combinar los insumos (capital, trabajo) que permiten producir más bienes que antes, logrando aumentar las utilidades, los salarios, el empleo y los ingresos del fisco que se derivan de más empresas y empleo. Desarrollar las capacidades de innovación empresarial ha pasado a convertirse en un objetivo de las naciones líderes en crecimiento, para lo cual estructuran instituciones y programas que buscan apoyar a los innovadores, las experiencias han sido diversas, y los que más oportunidades de éxito han mostrado son los programas que han apoyado a las empresas que han seguido la demanda, siempre pasando por un proceso de evaluación ex-ante de la viabilidad técnica y económica, y por una gestión apropiada de la innovación.

El potencial de una idea innovadora estará en función del conocimiento del mercado (tamaño y tipo de demanda), del capital necesario (préstamo prendario, capital de riesgo, inversión ángel), y del conocimiento tecnológico (propio, creado o adaptado). Cuando un empresario cuenta con los tres elementos de la innovación, él implementa la idea de negocio; pero cuando no dispone de una parte del triángulo, es donde sería útil contar con programas de apoyo específicos para acelerar la implementación de una idea innovadora. Es importante señalar, que la innovación ofrece ganancias de rentabilidad mayores, pero al mismo tiempo enfrenta riesgos mayores de fracaso. Para disminuir la probabilidad de fracaso en los programas de apoyo a la innovación, éstos deben contemplar un buen equipo técnico que permita evaluar, a través de diagnóstico, la oportunidad de innovar en la empresa, al detectar la oportunidad se deberá evaluar la viabilidad de implementación, para pasar a la fase de apoyo

financiero o tecnológico, gozando de un apropiado apoyo en la gestión de la innovación.

En Fusades, desde 2003 se ha insistido en la necesidad que el país invierta en crear el Sistema de Innovación Nacional, con el fin de coordinar mejor los recursos entre el sector privado, gobierno y academia. Las encuestas y entrevistas realizadas, nos muestran que las empresas del país realizan innovaciones principalmente por esfuerzo propio (Informe de Desarrollo Económico y Social, IDES, 2005), que las innovaciones se concentran en mejorar productos en la industria y en mejorar procesos en servicios, que estas acciones han respondido a la demanda de sus clientes o a las acciones de sus competidores, que el financiamiento ha sido principalmente con recursos propios, y que ha sido muy poco el apoyo recibido de instituciones, resaltando el casi nulo apoyo de universidades y centros tecnológicos. Para empresas innovadoras recientemente creadas, el financiamiento ha sido principalmente con recursos propios, familiares o amigos.

Desde que señalamos la importancia de trabajar por aumentar la capacidad de innovar, los avances han sido muy limitados, y El Salvador ha venido mostrando un preocupante retroceso en el *ranking* internacional sobre los indicadores de innovación. Debido a las pocas acciones emprendidas, se mantiene la vigencia de las recomendaciones ya realizadas, aunque se reconoce que han existido nuevos programas con perfil de proyectos pilotos que han mostrado un impacto positivo en los negocios; al respecto, el MINEC creó el Fondo de Desarrollo Productivo (FONDEPRO) que representa el vehículo institucional a través del cual las empresas presentan proyectos de innovación vía el mecanismo de fondos concursables con coinversión. Otro programa interesante, es el Sistema Nacional de Alianzas para la Innovación Tecnológica (SINALIT) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) que apoya la innovación agroindustrial y presenta la modalidad que la Fundación para la Innovación Agropecuaria administra los recursos con el fin de hacer más ágil la entrega de recursos a las empresas, dar un seguimiento a la gestión de la

innovación empresarial, y facilitar la rendición de cuenta de la asignación de los recursos. Recientemente, el MINED creó el Fondo para la Ciencia e Innovación, con el cual se busca que las universidades apliquen a recursos concursables con la modalidad de que las investigaciones sean aplicadas a resolver problemas de las empresas, para lo cual los proyectos deben ser universidad-empresa. Los programas de FONDEPRO y SINALIT en 2007 desembolsaron recursos de apoyo a innovadores que representaron el 0.1% del Presupuesto del Gobierno. Estos programas están en la dirección correcta, pero consideramos que una estrategia del SIN deberá contemplar los criterios siguientes:

- i) Mejorar la coordinación de lo que ya existe, reduciendo la duplicidad, segmentando mejor los programas por tipo y tamaño de beneficiario, y aumentando la sinergia interinstitucional.
- ii) Escalar los programas pilotos existentes y mejorar su eficiencia.
- iii) Separar funciones, entre los que hacen la política de apoyo y la institución que ejecuta.
- iv) Aumentar la rendición de cuentas, para reducir el riesgo de captura.

A continuación planteamos un conjunto de iniciativas que deberán implementarse en la próxima administración para contribuir a acelerar el crecimiento:

- **Mejorar la coordinación pública y privada.** Existen en el ámbito gubernamental y sector privado varias instituciones que mantienen programas de apoyo vinculados con la innovación, y existe la necesidad de mejorar la coordinación dentro de cada sector, así como entre ellas. Consideramos necesario que el gobierno defina una estrategia de apoyo a la innovación, que contemple la separación institucional de los Ministerios (MINEC, MAG, MINED) y la institución técnica que ejecutará los programas. Esto último, se debe a que los Ministerios tienen variadas responsabilidades, y el día a día resta prioridad a decisiones sobre la operatividad de los programas, por lo que su contribución estaría en función de

definir la política de apoyo, su adecuación acorde y en sincronía con las acciones del ejecutivo.

- **Crear un Consejo de Innovación.** El cual esté integrado por los ministros que actualmente tienen a su cargo diferentes programas de apoyo a la innovación y tecnología, como son: MINEC, MAG y MINED. El Consejo debería tener la responsabilidad de definir la política pública de innovación nacional en la cual se encuentren conectados todos los programas de apoyo a la innovación, y revisarla para mantener la congruencia con el resto de iniciativas del gobierno y sector privado.
- **Que el BMI sea el agente ejecutor de programas de innovación del gobierno.** El BMI se ha caracterizado por una gestión eficiente de funciones y una rendición de cuentas de sus programas, esto debería mantenerse y sería oportuno aprovechar sus capacidades de gestión para que coordine y ejecute los programas de innovación del gobierno, escalando la forma y el espíritu de operación de FONDEPRO. Hasta el momento el BMI y MINEC han coordinado la dirección ejecutiva de FONDEPRO, y consideramos que este viraje sería potencialmente beneficioso, pero deberán evaluarse sus costos y beneficios.
- **Escalar significativamente los recursos de apoyo a la innovación del país.** Consideramos que marcar una diferencia en la innovación de las empresas y mejorar los indicadores, pasaría por escalar los recursos disponibles actualmente. Una vía es obtener un préstamo, tal como hizo en su momento Chile (1990) o Panamá actualmente (2008); otra opción es trasladar recursos del erario público, pero las condiciones son muy estrechas; una tercera alternativa sería trasladar los recursos del *draw back*. Si se considera escalar los recursos, resulta más conveniente separar la institución que hace la política (Consejo) y la institución que ejecuta los programas. La experiencia internacional ha mostrado la conveniencia de la separación

(ver CORFO Chile, o programa Impulso Panamá).

- **Definir una estrategia de apoyo a la innovación.** La estrategia brinda el horizonte hacia donde enfocar las acciones, contribuye a definir quién hace qué, cómo lo va a realizar, en cuánto tiempo lo desarrollará y cuántos recursos se necesitarán para alcanzar las metas. También la estrategia, permitirá definir los elementos de evaluación y la rendición de cuentas.
- **Definir el programa operativo de apoyo a la innovación.** Las encuestas realizadas a las empresas sobre sus problemas para innovar, la experiencia de programas locales de apoyo, y la experiencia internacional, muestran ejes fundamentales que deberían ser parte del apoyo al emprendedor, así:
 - **Identificación y validación de la oportunidad para innovar.** Es necesario contar con dos instrumentos básicos cuando se presenten ideas innovadoras, una es poder realizar un diagnóstico tecnológico que valide el área a innovar dentro de la empresa (puede ser que existan otras post-diagnóstico) y realizar un plan de negocio que estime costo-beneficio de implementar la innovación. Esto ha aumentado el éxito de los programas de apoyo de innovación, en países donde no hay cultura de evaluar las innovaciones.
 - **Transferencia tecnológica.** Apoyar a las empresas para que visiten ferias internacionales para que conozcan a sus competidores, o apoyarlas en la contratación de expertos en las áreas que necesitan, permite reducir los costos de operación y ampliar a nuevos mercados.
 - **Apoyar la gestión de la calidad de productos y ambiental.** Esto busca acelerar en las empresas la adopción de procesos de calidad de productos y en estándares de producción más limpia. El

cumplimiento de estándares es una condición si deseamos incrementar las exportaciones a mercados internacionales dinámicos (Estados Unidos, Europa y Asia).

- **Apoyar la integración entre empresas.** El Salvador exporta una gran cantidad de productos a los salvadoreños en el exterior, a través de pequeñas empresas que por razones de escala les resulta caro o inviable operativamente exportar por sí mismas, se propone seguir apoyando estos negocios a través de programas asociativos y crear programa de encadenamiento productivo.
- **Apoyar el capital de riesgo.** La innovación, muchas veces, enfrenta el dilema de una idea con mucho potencial, pero con limitado capital para emprenderlo. Por ello requiere un tipo especial de financiamiento no hipotecario, por ello deberán promoverse las líneas de capital semilla, redes de capital ángel y capital de riesgo.
- **Crear una Alianza Privada de la Innovación (API).** Existen varias instituciones privadas que trabajan en programas de apoyo de la innovación, y la mayoría reconoce la necesidad de que debe existir una mejor coordinación privada, para que ésta empuje a consolidar una mejor coordinación pública, con el fin de aumentar el rendimiento de los escasos recursos de todos los programas, y mejorar la articulación de los programas para las empresas. Se considera que la API, puede dar importantes aportes e impulso a un apoyo innovador más exitoso, realizando las tareas siguientes:
 - **Ser un interlocutor entre las necesidades de las empresas y los programas de apoyo.** Hay un espacio muy importante para los entes privados que promueven la innovación

en función de aumentar la eficiencia de los programas públicos, ya que subsanan el problema de comunicación entre los empresarios, y los técnicos de los programas.

- **Ser extensionistas de los programas de apoyo del gobierno.** La entidad privada tiene el incentivo de recibir ingresos por empresas que tomen más programas y que sean exitosos, versus la rigidez del salario en el sector público, donde el técnico, independientemente de cuántos programas se coloquen, él recibirá el mismo salario.
- **Generar cultura sobre la importancia de la innovación en las empresas, para generar más empleos y mejor pagados.** Cuando las empresas crecen, éstas pagan más impuestos y las cuentas públicas se benefician.
- **Difundir las mejores prácticas de los Sistema de Innovación Nacional, formación de habilidades, y manejo de fondos de innovación.**
- **Colaborar con el Gobierno en la elaboración de una propuesta del SIN que sea sostenible.** Sobre esta área, se plantea que la API propicie la mejor definición de programas, y que estén dirigidos a apoyar la innovación en las empresas ya existentes y promover el emprendedurismo con la creación de nuevas empresas.

3.3 Tecnologías de información y comunicación: autopista del conocimiento

El Salvador se encuentra experimentando un aumento de las TIC a través de diferentes hechos: incremento acelerado de la cobertura telefónica, uso más intensivo de las TIC en las empresas, la expansión del teletrabajo de los *call centers* que han creado pleno empleo en dicho sector, los medios de comunicación se encuentran en plena convergencia digital, la comunidad de salvadoreños en el exterior mantiene los lazos a través de Internet, el comercio electrónico en aumento debido a que los salvadoreños en Estados Unidos realizan compras electrónicas para sus familiares a través de negocios localizados acá.

Todos estos hechos han impactado favorablemente la productividad de los hogares y empresas; no obstante, se observa una importante brecha digital al analizar el acceso a las TIC por nivel de ingreso, y por el grado de escolaridad en los hogares. Resulta revelador el hecho, que los que más usan Internet son los jóvenes y éstos satisfacen sus necesidades de educación e investigación a través de los cibercafés; si bien esto es bueno y denota cómo los mecanismos de mercado satisfacen una demanda insatisfecha, también dejan entrever la escasa disponibilidad de centros de cómputo en las escuelas del país, lo cual limita las posibilidades para aprender las habilidades informáticas en las escuelas, que los preparen para el mercado laboral local y las nuevas oportunidades de empleo de servicios por teletrabajo. Con el propósito de cerrar la brecha digital y aumentar la cobertura de las TIC, se proponen las siguientes políticas:

- **Acceso universal a las TIC desde las escuelas.** Considerando las brechas digitales existentes en el país, se hace evidente avanzar estratégicamente en la introducción de las TIC en todos los centros educativos públicos. Esto permitiría preparar a las nuevas

generaciones en el uso de la nueva tecnología, desarrollar las competencias personales y acceder a información que apoye la investigación y la educación. Sin embargo, esta labor exige contar con una eficiente estructura de apoyo técnico y una clara política de financiamiento que garantice su sostenibilidad en el tiempo. Universalizar el uso de las TIC también demanda creatividad para identificar alternativas tecnológicas apropiadas y de bajo costo, que permitan lograr la alfabetización digital aun en zonas rurales remotas sin acceso a infraestructura eléctrica o de telecomunicaciones adecuada.

- **Formación de recurso humano competitivo y creativo en TIC.** Para construir una sociedad basada en el conocimiento y maximizar la productividad del recurso humano, no basta con desarrollar destrezas de tipo instrumental relacionadas con el uso de equipos y programas de *software*. El pleno aprovechamiento de las TIC en la educación también implica desarrollar otras competencias, como por ejemplo: la creatividad, innovación y capacidad crítica y reflexiva de las personas, así como su habilidad para saber comunicar información y trabajar en equipo. De allí que, es esencial vincular efectivamente el uso de las TIC con los objetivos del plan nacional de educación y de desarrollo del país.
- **Implementar los lineamientos de la estrategia digital e-País.** La estrategia gozó de las contribuciones del sector académico, gobierno y privados, que coincidieron en una visión fundamental "todo y todos en línea", que perseguía los objetivos de incrementar la conectividad digital y promover la educación digital y la información del gobierno, empresa y academia. Implementar una estrategia TIC demanda interacción entre diferentes instituciones para alcanzar un mayor éxito a menor costo. Se propone disponer de un ente coordinador y promotor de la estrategia, que se caracterice por ser ejecutivo, técnico e interlocutor para que coordine la implementación de la estrategia e-País.

- **Creación y aprobación del marco de leyes digitales básico.** El Salvador observa atrasos muy marcados respecto al desarrollo de leyes generales digitales básicas; estos marcos facilitan el aumento del comercio electrónico, transacciones financieras entre bancos, trámites con el gobierno, juzgados, municipalidades, etc. Las leyes básicas de firma electrónica y correo no deseado (anti spam), ya se han implementado en muchos países de América.
- **Finalizar e implementar la estrategia de gobierno electrónico.** Las instituciones del Estado, deben promover la búsqueda permanente de reducción de costos a los usuarios y aumentar el bienestar de sus contribuyentes facilitando todos sus trámites en línea; esto tendría el efecto colateral de promover e incentivar un mayor uso de las TIC de parte de los usuarios. Al mismo tiempo, deberá transitar hacia la disposición de la información pública en medios electrónicos que permita rendir cuenta de sus actuaciones, para que el contribuyente pueda conocer los resultados de la gestión de sus recursos. Actualmente, los servicios de gobierno electrónico, de acuerdo con los usuarios ocupan los últimos lugares en los sitios que visitan y utilizan, lo cual refleja el potencial de uso de esta tecnología frente a los usuarios.
- **Fortalecimiento de la competencia entre operadores de servicios TIC.** Las empresas y hogares lograrán más acceso directo a servicios TIC, en la medida que la mayor competencia y la disposición de la tecnología más eficiente permita bajar los precios. La Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) como regulador de los recursos esenciales de las telecomunicaciones, deberá promover las reformas al marco legal que permitan actualizarlo acorde con los rápidos desarrollos tecnológicos de este sector. Varios países han revisado sus marcos regulatorios debido a los avances de este sector, algunas reformas han permitido aumentar la desregulación y otras han aumentado la

regulación, con el fin de reducir las barreras de entrada y salida a los competidores. Al respecto, el capítulo de telecomunicaciones en CAFTA-RD, incluye varios artículos orientados a promover la competencia y basar las tarifas en costo, así: i) la interconexión de redes deberá garantizar la calidad en los puntos técnicamente factibles con tarifas basadas en costos; ii) facilitar la desagregación de la red, para promover competencia en la última milla; iii) facilitar la colocalización de equipo del competidor con tarifas basadas en costos; y, iv) redoblar los esfuerzos para regular las prácticas anticompetitivas y discriminatorias. Se sugiere que el regulador evalúe técnicamente y económicamente la viabilidad de la portabilidad numérica, la cual aumentaría la competencia entre operadores y beneficiaría a los usuarios con mejoras en la calidad y tarifas. Se sugiere que el regulador proponga la eliminación del impuesto a las llamadas internacionales, ya que distorsiona el mercado, rompiendo las reglas del juego, y lo más inconveniente es que los recursos son utilizados para financiar otro sector distorsionado e ineficiente como el transporte de pasajeros.

- **Desarrollo de la infraestructura.** El marco regulatorio debe mantener la predictibilidad para fomentar las inversiones de parte de operadores privados, debe promover que las inversiones permitan la interoperabilidad entre redes, facilitando la interconexión con tarifas competitivas. Cabe señalar que de 1998 a 2006, las empresas de telefonía han invertido US\$2.2 billones en un contexto donde los precios de sus servicios les ha permitido recuperar la inversión y ampliar la cobertura.
- **Facilitar la información a los usuarios y mejorar la coordinación interinstitucional.** El acceso a una información clara aumenta la eficiencia en la toma de decisión de los agentes. El desarrollo de la tecnología en las telecomunicaciones y la agregación constante de nuevos servicios,

hace difusa la información a los usuarios sobre tarifas entre diferentes operadores, sería conveniente que la Defensoría para el Consumidor y SIGET evaluaran aplicar la metodología de canastas de servicios para difundir las mejores opciones a los usuarios sobre determinados programas. Mejorar la coordinación interinstitucional en telecomunicaciones será clave para mejorar la eficiencia en el sector, debido a que SIGET regula las normas técnicas del sector, la Defensoría del Consumidor registra y sanciona malos servicios a los usuarios y la Superintendencia de Competencia analiza las prácticas anticompetitivas del sector.

3.4 Redes de salvadoreños en el exterior: aprovechando los talentos

Transitar hacia una economía del conocimiento toma tiempo; se requiere avanzar sostenidamente en la dirección planteada en los apartados anteriores: transformar el sistema educativo para lograr una masa crítica de mayor nivel, mientras al mismo tiempo, se estructura un sistema nacional de innovación y se acelera el desarrollo de las TIC. El Salvador cuenta con un recurso estratégico, el cual al ser aprovechado adecuadamente, puede ser un potente catalizador para acelerar ese proceso: salvadoreños en el exterior con alto grado de calificación en las áreas de la ciencia y la tecnología, así como con elevadas posiciones en empresas líderes mundiales en estas ramas.

Algunas experiencias de este tipo de transferencia de conocimientos entre salvadoreños en el exterior e instituciones locales, han surgido en años recientes como el Programa Jóvenes Talento²⁸, lo que demuestra que El Salvador cuenta con el talento requerido, dentro y fuera de sus fronteras. Lo que hace falta es articular estrategias que integren esos talentos para insertarse de una manera más efectiva en el

desarrollo tecnológico y, en general, en la sociedad del conocimiento.

Muchos de los países que han logrado los más grandes avances en el desarrollo educativo y tecnológico, mencionados en los apartados anteriores, han recurrido y continúan haciéndolo al componente más altamente calificado de sus diásporas, los que se han integrado a redes transnacionales especializadas. Estas redes de talentos son de naturaleza diversa y responden a las realidades de cada país de origen; pero, en general, funcionan como "radares", facilitando la búsqueda e identificación de soluciones y oportunidades en el mundo y, al mismo tiempo, funcionan como "puentes", facilitando la vinculación de las capacidades locales con el acceso a esas oportunidades²⁹.

A pesar de la variedad de modelos de redes transnacionales de talentos, aquellas que han sido más exitosas para lograr insertar a sus países en la economía global del conocimiento, comparten algunas características básicas:

- i. Aprovechamiento de las TIC, al estructurar una plataforma en línea que facilita el establecimiento de relaciones y el intercambio de información y conocimiento. Esta plataforma también les permitió consolidar y potenciar diversas iniciativas que habían surgido espontáneamente.
- ii. Instituciones locales fuertes, usualmente del sector privado, que han sido capaces de servir de motivadores e incubadoras de las iniciativas que surgen de la interacción de las redes. Estas instituciones han funcionado como intermediarios, para fomentar y facilitar los vínculos entre los miembros de la diáspora y las empresas e instituciones locales para que se materialicen las oportunidades. Estas instituciones también han sabido coordinar efectivamente las acciones de la red con programas e iniciativas públicas y privadas.
- iii. Participación de, por lo menos, un miembro de la diáspora que goza de notorio prestigio;

esto es más importante al inicio, para generar la credibilidad necesaria para motivar la participación de los miembros más calificados de la diáspora.

- iv. Proyectos modestos al inicio, pero con resultados rápidos, que han tenido efecto demostración. Muchas de las redes han fracasado al no lograr transformar las ideas en acciones concretas. Difusión amplia de los resultados, para generar más interés que resulte en más transacciones concretas.
- v. Acciones de tipo ganar-ganar, tanto para los miembros de la diáspora como para los actores locales.

Las redes de talentos funcionan con resultados mayores en países comprometidos con la innovación y su inserción exitosa en la sociedad global del conocimiento. Para El Salvador se proponen las acciones siguientes:

- **Fomentar y facilitar la formación de redes transnacionales de salvadoreños altamente calificados que sirvan de catalizador para insertar a El Salvador en la economía del conocimiento**
 - Identificar las áreas en las que El Salvador necesita de los conocimientos y experiencia de los salvadoreños con alto grado de especialización. Identificar a los salvadoreños con la más alta calificación en esas áreas para invitarlos a formar parte de proyectos y comisiones que promuevan el desarrollo de temas específicos, e, incluso, para que proporcionen orientación estratégica en el tema de innovación.
 - Identificar a los salvadoreños que tienen posiciones altas de responsabilidad y toma de decisiones, dentro de las empresas líderes en el campo de la tecnología, en actividades de atracción de inversiones o búsqueda de oportunidades de *outsourcing* que lleven a cabo instituciones públicas y privadas.

- Aprovechar la red de consulados para identificar a científicos, profesionales de alto nivel en ciencia y tecnología, así como a estudiantes en estas ramas. Promover actividades que les interesen (conferencias, seminarios, etc.) para que tengan oportunidad de conocerse y comenzar a interactuar, intercambiar conocimientos para que surjan las oportunidades de acción. Fomentar entre ellos la formación de asociaciones de profesionales de alto nivel en ciencia y tecnología.
- Iniciar la estructuración de un programa que identifique las modalidades de redes de talentos en el exterior más apropiadas para la realidad salvadoreña; que potencie la formación de esas redes; y que integre y coordine las acciones de otros programas y actores del sector público y privado; y finalmente, que facilite la concretización de las iniciativas que surjan de la red. Este programa deberá crear, además, un portal en Internet, que integre en una sola plataforma los diferentes esfuerzos relacionados con las redes de talentos salvadoreños.
- Articular las redes de talentos con el Sistema de Innovación Nacional.
- Acelerar la creación de masa crítica en ingeniería y ciencias.
- Enviar a becarios al extranjero a estudiar ingeniería y ciencias.
- Promover la participación de profesionales locales en pasantías e intercambios en empresas líderes en tecnología y en centros de investigación.

3.5 Régimen económico e institucional: entorno para los negocios

Los esfuerzos por insertarse en la economía del conocimiento requieren de un entorno institucional para los negocios, una orientación a los mercados internacionales y una infraestructura económica que contribuya a crear un clima propicio para hacer negocios. De esta manera, es necesario contar con un marco de estabilidad macroeconómica (véase las propuestas sobre las finanzas públicas en el capítulo 1), de un estado eficiente (véase las propuestas para modernizar el Estado en el capítulo 1), de una economía abierta al comercio y con una infraestructura que lo respalde, y de un marco institucional que reduzca la incertidumbre política y que mejore la transparencia (véase las propuestas para el fortalecimiento institucional en el capítulo 5), y de seguridad ciudadana (véase las propuestas en el capítulo 2). A continuación se trata el fortalecimiento empresarial, el comercio internacional y la atracción de inversión extranjera.

3.5.1 Fortalecimiento de las pequeñas empresas y del emprendedurismo

- **Elevar el rango de la Comisión Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, convirtiéndola en Consejo Nacional y estimular el fortalecimiento gremial del segmento empresarial de la MIPYME.** El Consejo debe tener la capacidad de convertirse verdaderamente en el rector y coordinador de todos los esfuerzos dispersos que se realizan de apoyo al sector. La multiplicidad y dispersión de

esfuerzos públicos, privados e internacionales hace que la coordinación institucional de esfuerzos sea una condición básica de eficiencia y eso requiere de un nivel más alto en la jerarquía pública del ente rector.

- o **Los programas de apoyo deben mantener su carácter horizontal**, y brindar apoyos verticales hacia sectores con alta productividad y que observan un incremento de la demanda.
- **Fortalecer y reenfocar instrumentos financieros de apoyo a MIPYME.** En las condiciones actuales de crisis global de liquidez, buscar mecanismos que garanticen el acceso a financiamiento de las MIPYME es fundamental. El desarrollo de las instituciones microfinancieras en El Salvador y la penetración de la banca global, crean oportunidades para el surgimiento y fortalecimiento de nuevos mecanismos.
 - o Difundir más las sociedades de garantía recíprocas. Estas sociedades actúan como intermediarios que facilitan el acceso a crédito entre las pequeña y mediana empresa (PYME) y sus acreedores, tratando de conseguir para sus empresas socias las mejores condiciones a las que puedan obligarse. Con este mecanismo, las empresas podrían acceder a recursos tanto de la banca comercial como del Estado con un aprovechamiento más eficiente.
 - o Promover los instrumentos de apoyos financieros como el factoraje y *leasing* con el fin de aumentar liquidez inmediata y reducir costos.
 - o Fortalecer una mayor participación de los bancos comerciales en las microfinanzas, adoptando tecnologías adecuadas para atender a la MYPE.
 - o Promover esquemas de financiamiento conjunto entre la banca comercial y agencias de desarrollo (como la Agencia

Internacional, AID) para el fortalecimiento de sectores productivos específicos, donde la participación de la agencia de desarrollo contribuye a minimizar el riesgo del banco en la financiación de proyectos.

- o Fortalecer y continuar con la modernización de la capacidad reguladora de la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF).
- o Reducir los trámites burocráticos, los requisitos y los costos en los procesos de formalización a las MYPE. Esto conllevaría a disminuir la alta tasa de informalidad en el país y favorecería que estas empresas puedan acceder al sistema financiero formal nacional.
- Crear programas con empresarios que muestren las habilidades emprendedoras. Quienes pueden enseñar cómo ser emprendedores, son los empresarios; por tanto, resulta clave fortalecer y reenfocar programas que involucren a los jóvenes estudiantes y los empresarios, como "Festival del Ingenio Joven". Adicionalmente, deberán articularse con otros programas de apoyo financiero e innovador.

3.5.2 Comercio internacional

Al analizar el comportamiento de las exportaciones, y darle énfasis a la participación de las nuevas exportaciones como medida proxy del nivel de autodescubrimiento en la economía de El Salvador, se encuentra que la economía salvadoreña parece mostrar un grado de autodescubrimiento que no es demeritorio, sobre todo a la luz de las experiencias de países similares o vinculados.

El crecimiento de las exportaciones de una serie de productos no tradicionales, ha llevado a que los 15 principales de 2007 representen el 55.3% del total de exportaciones no tradicionales, en comparación con el 48.2% que les correspondió a los 15 principales de 2000. Al analizar con mayor detalle los productos no tradicionales que han crecido más rápidamente, sobresalen dos, tanto en términos porcentuales como absolutos: los lomos de atún y el alcohol etílico, bienes que se han situado en pocos años dentro de las más importantes exportaciones no tradicionales y en los que han incidido decisivamente la IED establecida en el país.

Por otra parte, la expansión en las exportaciones de servicios permitió durante 2003-2006 que el saldo de la balanza de servicios revirtiera la tendencia crecientemente deficitaria observada en años anteriores; asimismo, los ingresos por servicios equivalieron en 2007 a casi la mitad de las exportaciones de bienes para este mismo año.

El *draw-back* debe eliminarse, pero podría y debería ser reemplazado por apoyos de "caja verde", con el propósito de afectar lo menos posible la competitividad del sector exportador; sin embargo, este sector, aparentemente, no es lo que preferiría. Se proponen subvenciones permitidas y viables. Dichas subvenciones serían tales como: apoyo para actividades de investigación productiva o desarrollo precompetitivo, llevadas a cabo por corporaciones o universidades contratadas para tales efectos por el sector empresarial; apoyo a zonas desfavorecidas dentro del territorio nacional, pero proporcionado en un marco general de desarrollo socio-económico; y apoyo para fomentar la adaptación de infraestructura e instalaciones ya existentes a nuevos requerimientos laborales y medioambientales establecidos en las leyes y normativas nacionales, las cuales implican mayores compromisos y costos financieros para las empresas.

El gobierno debe, asimismo, considerar la factibilidad de trasladar el monto presupuestado para el *draw-back* al FONDEPRO o la Comisión

Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE).

3.5.3 Política comercial

El Salvador y los otros países centroamericanos deben, no solo completar la armonización arancelaria, sino también mantenerse unificados en esta materia, particularmente en el contexto de la actual Ronda Doha de la OMC, de tal manera que la reducción generalizada de los DAI que suponen las negociaciones comerciales multilaterales, no distorsione los aranceles externos comunes a los cuales se haya llegado a nivel regional. Debe señalarse que, dentro de este contexto, el CA4 ha venido haciendo negociaciones y gestiones ante la OMC, con el propósito de obtener flexibilidades, así como un tratamiento especial y diferenciado para las denominadas "pequeñas economías"; a través de ello, se lograría que los países del CA4 tengan un margen para determinar cómo distribuir y en qué productos proporcionar los aportes porcentuales de las reducciones de DAI a los que se comprometan, es decir, seleccionar los rubros entre los cuales consideren conveniente asignar dichos aportes, de tal manera que no afecten su Unión Aduanera.

Deben seleccionarse socios de acuerdo con criterios o parámetros preestablecidos. Deben priorizarse países con los cuales se tienen: fuerte intercambio comercial; amplia disponibilidad de información sobre su régimen de comercio; poco riesgo en las operaciones comerciales, en comparación con otros países; y/o considerable potencial para incrementar las ventas de productos y los flujos de inversión con ese socio; entre otros aspectos.

Cabe mencionar que, recientemente, el principal incremento en las ventas externas ha sido en las dirigidas a Estados Unidos y, para el caso de las

importaciones, también destaca el considerable aumento en las procedentes de este país del Norte; ambos hechos están influidos, en parte, por el libre y preferencial acceso que significa el CAFTA.

Como se mencionó anteriormente, se han incrementado las exportaciones, de manera particular de bienes no tradicionales; de hecho, las ventas externas de estos últimos al mercado estadounidense han venido creciendo rápidamente como producto de los apoyos público y privado proporcionados a una serie de empresas, a fin de que aprovechen los beneficios derivados de la extensa comunidad de salvadoreños que viven en el país del Norte y, de manera más reciente, del CAFTA. Como un dato, aproximadamente 25% de las exportaciones alimenticias de El Salvador se venden a Estados Unidos, concentrándose éstas en café, azúcar, bebidas, pescados, mariscos y, cada vez más, en los referidos nostálgicos; sin embargo, entidades gubernamentales estiman que, vía exportaciones, se está aprovechando, aproximadamente, solo 5% del potencial mercado étnico.

Es necesario reforzar el diseño e implementación de la agenda complementaria al CAFTA. Lo anterior incluye, entre otros puntos: reaccionar apropiadamente frente a los requerimientos regulatorios que implica el CAFTA; dar a conocer a los sectores productores el marco normativo y los mecanismos estipulados en el CAFTA, lo cual conlleva a su formación y capacitación para maximizar el efectivo aprovechamiento del acuerdo; tomar medidas de política adicionales, tales como educar a nuevos competidores, para beneficiarse efectivamente del CAFTA; enfrentar los obstáculos a la integración económica centroamericana con el propósito de aprovechar más efectivamente el CAFTA; conseguir que exista en El Salvador una representación del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA), tal como la hay ya en Guatemala, con el propósito de reducir el número de casos de detenciones y rechazos por incumplimiento de regulaciones agropecuarias y agroindustriales; y fortalecer las actividades de promoción de

exportaciones, lo cual conlleva a dos dimensiones relacionadas (promover inversión nacional y extranjera vinculada con la exportación, y mejorar el mercadeo en Estados Unidos).

Por otra parte, dado que en la actualidad se está exportando relativamente poco al mercado de la Unión Europea y con escasa diversificación, éste presenta un considerable potencial para incrementar sus compras a El Salvador: 27 países con una población de aproximadamente 500 millones de habitantes y con un PIB de alrededor de US\$15,000 billones, cifras aún mayores que las de Estados Unidos. No obstante, representa además otras interesantes oportunidades de acceso: sensibilidad y responsabilidad social ante la pequeña empresa; apoyo al llamado "comercio justo"; bastante demanda de bienes primarios del sector agropecuario; también, bastante gusto por productos orgánicos; y actualmente, una situación cambiaria ventajosa para El Salvador; entre otras.

No obstante, llegar a concluir el Acuerdo de Asociación (AA) como bloques regionales, constituye un reto transcendental para Centroamérica, en el que no será tan fácil alcanzar un consenso, sobre todo porque incorpora no solo la tradicional agenda económico-comercial y de inversión, sino también otras dos: la de cooperación, con múltiples objetivos y propósitos; y la de diálogo político, también bastante sensitiva.

Por otro lado, se considera que la negociación de dicho acuerdo podría fortalecer, en términos generales, el proceso de integración económica regional y apoyar, de manera particular, la conformación de la Unión Aduanera Centroamericana. Asimismo, aunque existen ya a nivel regional Acuerdos de Servicios y de Inversiones, estos son declaraciones de principios bastante generales y sin demasiada sustancia, por lo que el AA con la Unión Europea ayudaría efectivamente a concretizar el referido trato de Nación más Favorecida (NMF).

Debe buscarse un mecanismo que vuelva la Cláusula Centroamericana de Excepción de aplicación clara y automáticamente

vinculante. Los miembros del MCCA pueden continuar negociando TLC con otros socios comerciales, pero deben acordar proporcionarse entre ellos un tratamiento NMF. Cabe mencionar que aunque en términos estrictamente jurídicos, ya existe una Cláusula Centroamericana de Excepción (preferencial) en el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, de hecho, no ha estado operado de manera efectiva, por lo cual debe buscarse un mecanismo que la vuelva de aplicación clara y automáticamente vinculante. En este sentido, podría ser necesario crear un instrumento legal suplementario, por ejemplo, un reglamento aprobado por el Consejo de Ministros de Economía y Comercio (COMIECO), que desarrolle, operativice y haga expedita la disposición del Tratado General.

3.5.4 Integración económica regional

Debe señalarse que durante las pasadas dos décadas, pero sobre todo a partir de 2000, se ha venido avanzado en el proceso de integración regional, construyendo, fortaleciendo y perfeccionando su andamiaje jurídico e institucional, y se ha reducido a unos pocos bienes el Anexo A del Tratado General.

Se ha progresado bastante en la armonización de medidas sanitarias y fitosanitarias, así como de otras normativas; ha entrado en vigencia el nuevo Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y su Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (RECAUCA); existe un mecanismo más efectivo de solución de diferencias; y se han reducido las denuncias sobre prácticas desleales de comercio.

No obstante lo anterior, en los últimos tres años se ha avanzado más lentamente en la reducción del número de productos que todavía se incluyen en el referido Anexo A, por tratarse de bienes bastante sensibles para los países del área.

Asimismo, existen violaciones al Estado de derecho del MCCA debido, entre otros, a actos arbitrarios de funcionarios públicos, lo cual repercute en un incremento en los costos de transacción para el comercio intrarregional.

Dentro del marco de la integración económica centroamericana, se considera que una de las metas más importantes debe ser alcanzar en el mediano plazo la operación plena y efectiva de la Unión Aduanera. Para lograr la transformación del MCCA durante los próximos años, se propone: reducir la dispersión en los DAI del MCCA con respecto al resto del mundo, es decir, lograr la uniformidad del SAC; armonizar el funcionamiento de aduanas; armonizar el tratamiento que reciben las ventas de zonas francas a los países dentro del propio MCCA, para evitar triangulación y competencia desleal; homogeneizar las condiciones ofrecidas a empresas extranjeras en el MCCA; suscribir e implementar TLC con socios extrarregionales claves para la apertura externa, pero negociando al mismo tiempo como un solo bloque regional; acordar proporcionarse entre los miembros del MCCA, de manera efectiva, un trato de NMF; y completar regionalmente los proyectos del Plan Puebla Panamá (PPP), denominado ahora Proyecto Mesoamérica.

3.5.5 Atracción de inversión extranjera

La agencia PROESA ha mostrado favorables resultados en la atracción de inversión, logrando promover las ventajas del país frente a otros países con los que se compite. La agencia de promoción de inversión, realiza su labor en tres áreas claves: las tareas propias de atracción de empresas extranjeras, las actividades relativas al *aftercare* (instalación y seguimiento para resolución de problemas), y las labores de investigación de mercados (encajar las oportunidades externas con las posibilidades locales o viceversa). Una de las tareas que en PROESA ha venido creciendo, son

las relativas al *aftercare* y promoción post-inversión, debido a que más empresas se han instalado y enfrentan problemas locales para funcionar eficientemente. Esto ha implicado ajustar los recursos entre las tareas de atracción, investigación de mercado y *aftercare*. Se señala lo apropiado que la agencia de promoción se encuentre bajo la vicepresidencia de la república, lo cual para inversionistas externos muestra el interés de primera línea del país, y segundo en el ámbito interno contribuye a que las instituciones internas colaboren más en la instalación de las empresas. No obstante, se considera que debería lograr mejoras en las áreas siguientes:

- Fortalecer estratégicamente las actividades de *aftercare* de la IED. El proceso de brindar soporte a las empresas extranjeras que deciden instalarse en el país, debería ser más integral y considerar la figura de un Oficial de Inversiones (Investment Ombudsman). Actualmente, las labores de *aftercare* las realiza PROESA buscando una mejor coordinación y empuje con diferentes instituciones del Estado, relativas a promover el apoyo a las empresas extranjera en los temas de aduanas, búsqueda de mano de obra (ejemplo: apoyar a AEROMAN para convenció de capacitación entre Universidad Don Bosco, MINED e INSAFORP), empresas constructoras, tramites, impuestos. No obstante, estas labores relevantes han crecido y requieren más tiempo para su gestión, lo cual puede limitar las tareas de la atracción o investigación de mercados.
- Por tanto, se recomienda crear la figura del Oficial de Inversiones, que se dedique directamente a apoyar en forma personalizada la instalación de empresas y resolver los problemas que enfrentan con la tramitología del negocio (en su instalación y funcionamiento) o los que enfrentan los ejecutivos y familiares. Corea es uno de los países que atrae más inversión, y esta institución ha jugado un rol al requerir que las agencias administrativas relevantes cooperen con el propósito de resolver los problemas experimentados por las compañías extranjeras y ejecuten las acciones necesarias para solventarlos en siete días (<http://www.i-ombudsman.or.kr/>).
- Fortalecer las vinculación directa entre la promoción de exportaciones y la atracción de IED. Existe una organización que se encarga de atraer inversiones, y otra que se encarga de promover exportaciones y que se cumpla con los requisitos para salir a los mercados. Recientemente se empezó a establecer una estrategia más dinámica, identificando sectores clave y coordinando las acciones. Pero aún se está lejos de consolidar un "enfoque de país" y se requiere de muchas acciones coordinadas a nivel institucional. Es necesario mucho policy advocacy, que en la actualidad se tiene gracias al apoyo de la Vicepresidencia, pero que en realidad no existe mediante un canal formal establecido.

Capítulo 4

Recursos para el desarrollo productivo sostenible

La protección y conservación de nuestros recursos naturales y el adecuado uso del suelo constituyen una dimensión estratégica para todas las formas de vida, desarrollo humano, crecimiento económico y competitividad de los salvadoreños.

Sobre lo anterior, es importante destacar que El Salvador posee una reducida y fragmentada cobertura de áreas naturales y zonas boscosas. En efecto, la mayor parte del uso del suelo está destinado a agroecosistemas como el café bajo sombra, granos básicos, pastos, entre otros. Por lo tanto, la gestión de nuestros recursos debe estar estrechamente ligada con la gestión de los referidos agroecosistemas, específicamente con el desarrollo de una agricultura competitiva sostenible, intensiva en el uso de la tecnología y los conocimientos. Este planteamiento permitiría ir más allá del paradigma de la conservación tradicional, que ha predominado desde hace varias décadas en el país, hacia un nuevo paradigma que realce el desempeño de la agricultura como un contribuyente importante del crecimiento económico y la principal actividad proveedora de servicios ambientales de nuestro territorio, proporcionando no solamente alimentos sino también agua, bioenergía, recursos genéticos, medicinas naturales, control de erosión, mitigación de desastres, entre otros.

Por otra parte, la geotermia y el agua constituyen recursos claves para el desarrollo sostenible, por ser fuentes de generación de energía eléctrica, cuya demanda creciente plantea desafíos para el futuro.

4.1 La agricultura salvadoreña: retomando el camino hacia la competitividad

Los últimos años han mostrado un crecimiento renovado en el agro salvadoreño, debido especialmente a un mejor ambiente de precios para los productos primarios, incluyendo los granos, café y azúcar. También se pueden percibir resultados de los diferentes esfuerzos de diversificación en frutas y hortalizas, aunque todavía son limitados. Durante el último quinquenio, el sector ha gozado de una mayor priorización política, lo cual se ha traducido en un aumentado fondeo gubernamental; a la vez, las exportaciones agroindustriales han experimentado más dinamismo, y se ha logrado la introducción limitada de mecanismos innovadores, como los fondos concursables o competitivos para la investigación.

El gobierno ha incursionado en la provisión de bienes y servicios, como sistemas de microrriego y semillas mejoradas; un alto porcentaje de los recursos nuevos han sido dedicados a estos esfuerzos. También, ha intentado influenciar los precios de productos sensibles, en este caso, el frijol rojo. Asimismo, el sector enfrenta el desafío de mayores costos de producción e incertidumbre en la oferta laboral rural, incluyendo el envejecimiento de los productores. A la vez, y frente a la coyuntura de altos precios de los alimentos, existe la tentación de enfocarse

en medidas de política de beneficio en el corto plazo, en lugar de dedicar mayores recursos y esfuerzos en actividades para fortalecer el potencial de crecimiento, competitividad y ambiental del sector agropecuario y agroindustrial en el largo plazo.

La estrategia se enfoca precisamente en este largo plazo, en el cual un sector agropecuario moderno debe transitar a una agricultura diversificada, ecológicamente sostenible, intensiva en conocimientos y proveedora de valiosos servicios ambientales para el crecimiento económico del país. Las claves de un cambio exitoso en este sentido, serán: la buena organización empresarial de los productores, la capacitación e investigación con enfoques participativos, el suministro oportuno de los diversos tipos de asistencia técnica especializada, y la participación del sector privado en toda clase de servicios agropecuarios. Dado que la transformación productiva requiere muchos años, quizás décadas, se requiere la construcción de una visión de largo plazo que se convierta en política del Estado.

Esta visión para 2020, contempla la producción y exportación de rubros no tradicionales de calidad y con un mayor nivel de valor agregado; un sistema de innovación y tecnología más participativo y con un mayor número de actores; la compensación por la provisión de servicios ambientales; usos alternativos de los espacios rurales; y fortalecimiento de la infraestructura rural, incluyendo caminos, almacenamiento y riego.

El papel del Estado en el agro cambiará muy significativamente de aquí a 2020. Ya no estará involucrado directamente en la comercialización y producción, ni en la provisión de insumos, ni orientará el establecimiento de precios y tendrá un papel cada vez menor en el suministro de servicios de asistencia técnica. También establecerá políticas modernas que guiarán los servicios privados y la legislación y reglamentos necesarios, financiará actividades importantes incluyendo la investigación y la extensión para los pequeños productores, y participará con capital en coinversiones en nueva infraestructura y

empresas importantes para la modernización del sector.

Por otro lado, el sector productivo llevará la batuta en el desarrollo futuro del sector. En algunos casos, el gobierno proporcionará incentivos, hasta coinversiones, pero se espera que un marco de políticas transparente y moderno sea un incentivo importante para que el sector privado se involucre de lleno en toda la gama de actividades del sector y del ámbito rural.

Sobre lo anterior, se propone una serie de propuestas de política pública agrupadas en seis áreas estratégicas para el período 2009-2014: a) estructuras rurales de propiedad y asociatividad; b) desarrollo del recurso humano y asistencia técnica especializada; c) innovación tecnológica; d) financiamiento e inversión rural; e) apoyo al manejo postcosecha, procesamiento y comercialización; y f) infraestructura rural.

- *Estructuras rurales de propiedad y asociatividad*

La tenencia de la tierra en El Salvador ha heredado múltiples complicaciones del pasado, tanto en la forma como se posee la tierra, como en el estado de titulación. Los mercados de tierra no funcionan con la agilidad necesaria para promover una transformación del sector hacia mayores niveles de productividad y competitividad.

- Finiquitar el proceso de transferencia a familias rurales y escrituración de tierras del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), subcontratando los servicios pendientes de medición para agilizar este proceso, y luego proceder a cerrar el ISTA porque su razón de estar ya no existirá.
- Aprobar la Ley de Arrendamiento de Tierras para brindar mayor seguridad a las partes y fomentar el alquiler de tierras agrícolas, especialmente las actualmente ociosas. El arrendamiento ofrece una vía para que las familias rurales con poca

tierra o capital puedan conseguir acceso a la tierra.

- Crear un Fondo para la Compra de Tierras, para proporcionar crédito bajo condiciones preferenciales para la compra de tierras por parte de la población agrícola con menores recursos, en el mercado abierto, semejante al Fondo Social para la Vivienda.
- Establecer un impuesto predial, definido por área poseída y por clase de tierra, no por un sistema engorroso que calcula el valor a cada propiedad en forma individual, con una exención para las propiedades más pequeñas, y usando sus recursos para financiar gastos locales.
- Informar a los pequeños productores independientes sobre las opciones de crear sociedades anónimas o cooperativas empresariales para la comercialización de sus productos, como existen para el café.
- *Desarrollo del recurso humano y asistencia técnica especializada*

Los requisitos de conocimientos técnicos de la agricultura moderna son bastante variados y siempre en proceso de evolución. Se requiere un sistema de extensión agropecuaria que llegue a dominar nuevos campos y se mantenga actualizado. Igualmente apunta a la necesidad de desarrollar nuevas formas de capacitación a los productores y crear en ellos la capacidad de acceder a información especializada por sus propios esfuerzos.

- Crear dos centros de capacitación técnica para los agricultores, uno en oriente y el otro en occidente, para impartir cursos sobre temas desde producción bajo invernaderos y riego hasta administración de fincas, comercialización en el exterior, y manejo de cultivos según normas de calidad, para productores líderes e impartidos por parte de científicos de investigación y expertos del sector

privado, tanto nacionales como internacionales.

- Ampliar los alcances de la extensión privada a través de la creación de un sistema bajo el cual grupos de productores contratarán su asistencia técnica, con financiamiento parcial del Gobierno y con la libertad de cambiar a los asesores si no quedan satisfechos con los servicios. Sin embargo, los sueldos de los extensionistas en este sistema deben ser superiores a los recibidos en el sistema público tradicional.
- Establecer un instituto permanente de capacitación para los extensionistas que incluya entrenamiento intensivo y actualizado sobre temas especializados; los que pasen un examen sobre la materia recibirán un certificado que aumentaría el valor de sus servicios.
- Entrenar a los agentes de extensión del sector público en los enfoques participativos de extensión, tales como las Escuelas de Campo de los Productores y los Comités de Investigación Agrícola Local (CIAL) del Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) en Colombia, donde el extensionista facilita investigación continua en una parcela de uno de los productores vecinos, y los demás asisten una vez a la semana para participar y observar los resultados. Estos grupos no deben ser coordinados por el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA), porque la cultura institucional del instituto convertiría los ensayos en otras experiencias de desarrollo y entrega de mensajes desde arriba hacia abajo.
- *Innovación tecnológica*

La modernización del sector agropecuario requiere la incorporación de tecnologías de punta; sin embargo, la investigación hecha por CENTA no se ha vinculado claramente con las prioridades

de los agricultores ni tiene una faz participativa, y los conocimientos de sus científicos están desactualizados.

- Aumentar los compromisos presupuestarios del Gobierno con la investigación agropecuaria y, a la vez, hacer esfuerzos para incrementar el apoyo del sector privado y académico para la investigación.
- Establecer una institución independiente del MAG, con un reglamento operativo simplificado, para administrar los fondos concursables de investigación agropecuaria y buscar acuerdos con las entidades internacionales de desarrollo para ampliar su financiamiento.
- Establecer un centro permanente de validación de rubros y variedades no tradicionales, incorporando las lecciones de esfuerzos existentes en ese campo, y vincularlo estrechamente con organizaciones de productores interesados, para que éstos observen con frecuencia los avances de la investigación, participen en la misma y lleven a cabo ensayos en sus propias parcelas con el apoyo del centro. Incluir en las actividades del centro, tecnologías tales como las de invernaderos y riego bajo presión. Este centro podría ubicarse en la Escuela Nacional de Agricultura (ENA) o en un CENTA reestructurado.
- Revisar la estructura institucional y funcionamiento del CENTA, incluyendo las cuatro agencias regionales, así como su relación con la ENA.
- *Financiamiento e inversión rural*

Los sistemas de financiamiento rural han padecido desde hace décadas de los males comunes relacionados con alta morosidad, recurrentes programas de refinanciamiento y hasta borrones de cuentas malas, y subsidios poco aconsejables para el crédito. Por lo tanto, ha habido una marcada renuencia por parte de la

banca privada para involucrarse en el financiamiento de la producción agropecuaria.

- Reformar el Banco de Fomento Agropecuario (BFA) por medio de una de las siguientes opciones: vender su cartera en paquetes a los mejores postores y luego vender la infraestructura física en subastas; o mejorar su funcionamiento como institución financiera pública al cerrar agencias que no son rentables, y concentrar sus funciones crediticias en pequeños agricultores.
- Mejorar el seguro agrícola al indexarlo, es decir, aplicar una metodología basada en mediciones técnicas de los rendimientos y precipitación promedio por región, lo cual reduce sus costos de administración.
- Revisar los reglamentos y mecanismos relacionados con la utilización de los certificados de depósito de granos, con el fin de hacer asequible este instrumento de garantías a un mayor número de productores, incluyendo a los pequeños. Establecer bodegas de almacenamiento de granos autorizados, y adiestrar a la banca en el uso de este instrumento. Las coinversiones gubernamentales también pueden ser un aporte importante para fomentar esta infraestructura.
- Desarrollar legislación para permitir el uso de facturas de cobro como garantías financieras y revisar los reglamentos relevantes al uso de facturas cambiarias, con el propósito de facilitar la utilización de ambos instrumentos como garantías para el financiamiento.
- Revisar el funcionamiento de las líneas existentes de redescuento para rubros agropecuarios y la agroindustria, con el fin de dinamizarlos. Reconsiderar las líneas de redescuento para trabajos de conservación de suelo y agua, y manejo de cuencas, ya que los beneficios derivados de estas obras toman la forma

- de externalidades ambientales que requieren de estrategias de apoyo, como la implementación de esquemas de pagos por servicios ambientales.
- Crear una ventanilla especial de capital de riesgo (*venture capital*) para el agro, a través de la cual se proporcionará capital a nuevas empresas pequeñas y medianas, en forma de coinversión, con la disposición de que el gobierno tendrá que vender sus acciones en la empresa a un plazo de cinco a siete años.
 - Diseñar y llevar a cabo un programa para preparar el lado de demanda para el crédito, con el objeto de suministrar asistencia técnica a agricultores, cooperativas y pequeñas empresas con respecto a la preparación de planes de negocios y solicitudes de financiamiento.
 - *Apoyo al manejo postcosecha, procesamiento y comercialización*

Para una modernización exitosa del sector, es necesario ampliar su capacidad de procesamiento de productos no tradicionales para la exportación y asegurar su cumplimiento con los estándares internacionales de calidad e higiene. También se deben fortalecer los vínculos entre productores y procesadores.

- Ampliar la cobertura de los proyectos de diversificación agrícola, por ejemplo, MAG-FRUTALES y FINTRAC, y extraer las lecciones de estos proyectos, con el fin de mejorar los futuros apoyos brindados en esta área.
- Proporcionar asistencia técnica a los empresarios agrícolas quienes producen bajo invernadero y con riego especializado por presión para hortalizas, y compartir ciertos costos. Los invernaderos representan una inversión significativa, empero, aumentan los rendimientos con creces independientemente del clima donde se instalen.

- Fortalecer el papel de la Dirección General de Sanidad Vegetal y Animal (DGSVA) del MAG como instancia única responsable por las comunicaciones internacionales y coordinación en el campo de sanidad e inocuidad agropecuaria y otorgarle la autonomía necesaria para que pueda contratar el personal científico requerido y resistir presiones políticas en la aplicación de medidas sanitarias.
- *Infraestructura rural*

El Salvador ha disfrutado de mejoras importantes en su infraestructura vial rural, pero el uso de equipos modernos para la producción (invernaderos, riego), almacenamiento y procesamiento es incipiente.

- Desarrollar y poner en vigencia un plan para la ampliación de la red de caminos rurales de acceso bajo criterios fundamentados en las necesidades del desarrollo agropecuario, con énfasis en las localidades que poseen más potencial para producir rubros de alto valor.
- Financiar estudios de factibilidad para nueva infraestructura de agroindustrialización (públicas o privadas) tales como plantas de procesamiento y de empaque, para productos con comprobado potencial.
- Para los inversionistas, quienes exploran opciones para construir plantas de empaque y procesamiento de productos no tradicionales, ofrecer arreglos para compartir los costos a través de la ventanilla de capital de riesgo mencionado en el tema de financiamiento.
- Realizar inversiones gubernamentales en los eslabones faltantes de la cadena de frío, con arrendamiento de los mismos al sector privado y su eventual venta por subasta.

4.2 Gestión ambiental en El Salvador: innovación y eficiencia para la competitividad

La creación del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), en 1997, y la Ley del Medio Ambiente (LMA), en 1998, marcaron un punto de inflexión en la historia de la gestión ambiental nacional. A partir de ese momento, ocurrió una explosión importante de políticas, cuerpos normativos y estructuras organizativas ambientales, proyectos apoyados por la cooperación internacional e iniciativas privadas.

Sin embargo, a pesar de los desarrollos y avances de la institucionalidad asociada con la gestión ambiental pública y privada del país, la realidad e información disponible nos muestran el delicado estado en que se encuentran nuestros recursos hídricos, aire, suelos y cobertura vegetal, recursos energéticos, biodiversidad, recursos marinos y costeros, y la situación de desechos sólidos y peligrosos, y vulnerabilidad ambiental de nuestro territorio.

Lo anterior sugiere, que la dinámica de la degradación ambiental ha estado y está avanzando a un ritmo más rápido que nuestra capacidad de enfrentarla. Esta realidad obliga a pensar y pasar a una nueva fase del desarrollo de nuestra gestión ambiental.

Desde la perspectiva económica, los beneficios y costos ambientales son considerados externos (externalidades), en el sentido que no son capturados, enfrentados o tomados en cuenta por quienes los generan en las transacciones de mercado. La presencia de externalidades ambientales es considerada como una falla de mercado. En ese sentido, el Estado debe desempeñar el papel de regulador y facilitador, de tal forma que se corrija adecuadamente la falla y se devuelva la eficiencia al mercado. Además, la gestión ambiental -expresada en el desarrollo de

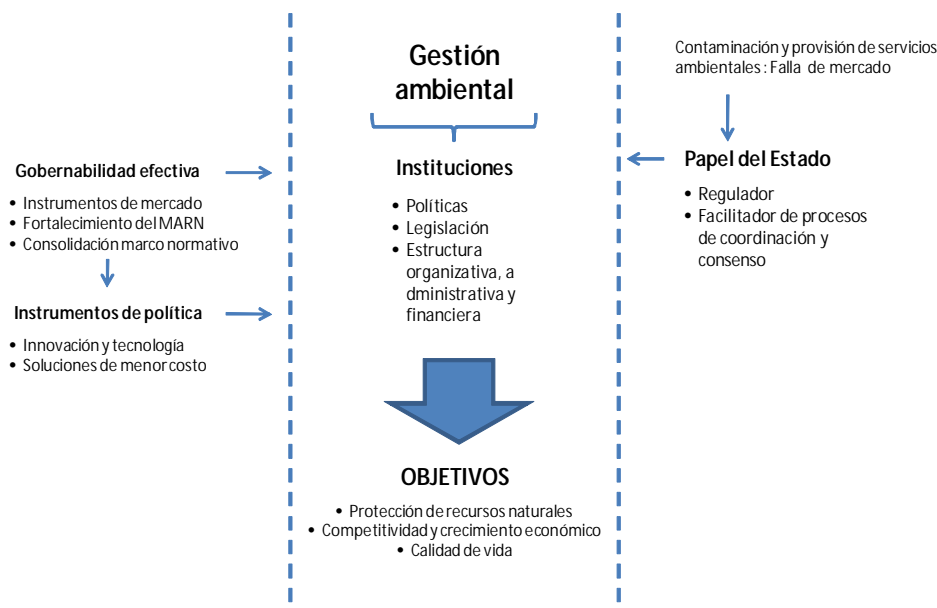
sus instituciones: política pública, legislación y su estructura organizacional, financiera y administrativa- tiene como objetivo la protección de nuestros recursos naturales para contribuir con el desarrollo socioeconómico del país.

Por lo tanto, es necesario que dicha gestión avance hacia una fase de gobernabilidad ambiental efectiva. En efecto, es importante dotar de recursos financieros y técnicos al MARN para que cumpla con su papel de regulador eficiente y facilitador, de tal forma que le permita aplicar en forma estricta las leyes ambientales vigentes; lograr objetivos de política ambiental sobre la base de la promoción de la innovación y desarrollo de tecnologías apropiadas en los ámbitos rurales y urbanos, así como la búsqueda de la eficiencia. Esto último sugiere la necesidad urgente de desarrollar e implementar instrumentos de mercado para proteger y conservar nuestro capital natural, disminuir la contaminación, aumentar los servicios ambientales y promover el uso eficiente de recursos naturales (ver esquema).

Además, en el contexto de la gobernabilidad ambiental efectiva, es importante promover una reforma en el sector de recursos hídricos -liderada por el MARN; aprovechar los beneficios e identificar los desafíos que la arquitectura internacional desarrollada ha venido y está ofreciendo para hacerle frente al cambio climático, mediante el protocolo de Kioto, mercados voluntarios y post-Kioto e iniciativas del G-8 liderada por Japón; también es importante continuar mejorando nuestro sistema de información ambiental -clave para la toma de decisiones y evaluación de nuestra gestión ambiental.

Sobre lo anterior, se proponen una serie de propuestas de política pública agrupadas en cuatro áreas estratégicas para el período 2009-2014: a) gestión ambiental; b) financiamiento interno -basado en la gestión del recurso hídrico; c) agua y cambio climático; y d) sistema de información ambiental.

Papel del Estado, gestión y gobernabilidad ambiental



• *Gestión ambiental*

El país ha logrado avances importantes en su institucionalidad ambiental pública expresados en la creación de marcos normativos y estructuras organizativas: Política Nacional de Medio Ambiente, la LMA, reglamentos y otras leyes relacionadas; creación del MARN, Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET), Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente (SINAMA), entre otros. Además, se ha desarrollado una serie de iniciativas y experiencias exitosas de gestión ambiental privada en manejo de áreas naturales, pago por servicios ambientales, producción más limpia, café bajo sombra, y otros.

Desde 1997 hasta la fecha, el MARN ha contado con cinco ministros (uno por cada dos años, en promedio) y se encuentra entre las carteras de Estado que han contado con los presupuestos más bajos (el presupuesto asignado no ha

alcanzado ni el 1% del presupuesto total). De todos los instrumentos de política, se ha priorizado las evaluaciones de impacto ambiental (70%); los esfuerzos privados han sido insuficientes; y es necesario continuar consolidando nuestro marco normativo en varias áreas.

- Avanzar hacia una fase de gobernabilidad ambiental efectiva. Esto supone:
 - Fortalecer las capacidades del MARN para aplicar la ley.
 - Aprobar legislación complementaria (recursos hídricos, agua potable y saneamiento, reciclaje, manejo de cuencas hidrográficas, transporte, áreas naturales protegidas).
 - Implementar una reforma del sector de recursos hídricos liderada por el MARN.

- Fortalecer con recursos financieros y técnicos al MARN para que pueda cumplir con su papel de regulador y facilitador de proceso de coordinación y negociación.
- Desarrollar un cuerpo normativo que proporcione respaldo legal a la implementación de instrumentos de mercados dirigidos a disminuir la contaminación, proteger los recursos naturales, aumentar los servicios ambientales de los agroecosistemas y fomentar el uso eficiente de recursos naturales, mediante las políticas de asistencia técnica especializada e innovación tecnológica, referidas anteriormente.
- Consolidar el marco normativo. Esto supone:
 - Superar los vacíos legales asociados con la efectividad de los principios que informan la LMA.
 - Delimitar, en forma clara, las competencias para la aplicación de las leyes ambientales.
 - Cumplir con los compromisos adquiridos en los tratados internacionales ambientales ratificados por el país.
- Crear un mecanismo de coordinación entre el MARN, sector privado y la sociedad civil para el logro de objetivos ambientales.
- *Estrategia financiera ambiental*

Tomando en cuenta las limitaciones financieras que ha tenido el MARN desde su creación, así como las restricciones presupuestarias del gobierno y las prioridades que el país enfrenta en el área social (educación, salud, seguridad), es importante desarrollar una estrategia financiera interna para la protección de nuestros recursos naturales.

Es importante priorizar una estrategia que incentive el uso eficiente, y la protección de nuestro recurso natural renovable más estratégico: el agua. Además, priorizar este recurso para el desarrollo de una estrategia financiera interna, permitiría una acción de mayor envergadura nacional, debido a que el referido recurso tiene interacción directa y una dinámica catalizadora con otros recursos naturales y áreas de gestión: suelo, cuencas, cobertura vegetal, hidroelectricidad, gestión de riesgos, cambio climático; así como, ordenar la actual asignación ineficiente de recursos del sector.

- Promover la cultura del pago de agua natural y agua potable y saneamiento en aquellos sectores que estén en la capacidad de hacerlo. Esto supone:
 - Instaurar el cobro por uso de agua natural para los grandes usuarios del sector.
 - Realizar un ajuste de tarifas de agua potable y saneamiento.
 - Implementar un esquema de subsidio directo del agua en donde no existe, y refocalizar el subsidio que actualmente otorga el principal proveedor de agua del país.
- Implementar un programa nacional de instrumentos económicos para disminuir la contaminación del agua.
- Implementar un programa nacional de pago por servicios ambientales en áreas hídricas estratégicas del país (región del Trifinio, parte media de la cuenca del río Lempa y áreas de recarga).
- Promulgar la legislación sobre ordenamiento y desarrollo territorial, recursos hídricos, agua potable y saneamiento.
- *Agua y cambio climático*

El cambio climático y sus efectos son una realidad. De acuerdo con las condiciones y contexto del país, la estrategia de cambio

climático debe ser desarrollada en dos ámbitos: nacional e internacional. El ámbito nacional supone que el desarrollo de una estrategia nacional de mitigación y adaptación al cambio climático es dependiente del desarrollo de la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH). Ésta, aparte de promover la protección de nuestra oferta y uso eficiente del agua, promoverá un uso de suelo que tiene conexiones importantes con la absorción de gases de efecto invernadero (GEI), generación de hidroelectricidad, mitigación de desastres naturales y la promoción de innovación y tecnología en agricultura sostenible. Por otro lado, en el ámbito internacional, es necesario que el país sepa aprovechar las oportunidades y enfrentar los desafíos que la institucionalidad internacional está promoviendo para enfrentar el cambio climático.

- Desarrollar una estrategia de mitigación y adaptación al cambio climático basada en: la GIRH; aprobación de legislación de ordenamiento territorial, recursos hídricos, cuencas hidrográficas; así como, en la promoción de energías renovables y programas de producción más limpia.
- Continuar fomentando la generación de hidroelectricidad sobre la base de la protección adecuada del caudal del río Lempa.
- Crear una oficina nacional de Cambio Climático para promover y facilitar las oportunidades que ofrecen los mercados de carbono (Kioto, voluntarios, post Kioto).
- *Información ambiental*

La generación de información ambiental busca, por un lado, apoyar la toma de decisiones de política pública ambiental, y por otro, evaluar los avances de la gestión ambiental. Le corresponde al MARN elaborar, cada dos años, el Informe Nacional del Estado del Medio Ambiente. Desde su creación, ha elaborado dos informes, el primero en 2002, y el más reciente a principios de julio de 2008, el cual contiene información para el período 2003-2006. SNET genera información

valiosa relacionada con Meteorología, Hidrología, Geología (Vulcanología y Sismología), Oceanografía y Gestión del Riesgo.

Sobre la base de estos avances, es importante mencionar que todavía se requieren esfuerzos para conciliar y actualizar información clave, tales como, la cobertura vegetal, erosión, calidad de agua subterránea, calidad del aire, desechos peligrosos, entre otros. Además, existe descoordinación entre las diferentes instituciones para intercambiar información; es necesario generar conocimiento científico; y facilitar el acceso a información ambiental disponible para diferentes usuarios.

- Fortalecer la generación de información actualizada sobre agua, calidad del aire, desechos sólidos y peligrosos, cobertura vegetal y erosión, potencial de energías renovables, flora y fauna, y recursos marino costeros.
- Crear un programa para la generación de conocimiento científico propio.
- Unificar plataformas de información de las diferentes instituciones nacionales que generan información ambiental, mediante la implementación de una política de intercambio de información interinstitucional.
- Crear un programa de acceso a los sistemas de información ambiental para los diferentes usuarios del país.

4.3 Desafíos en energía eléctrica: competencia, regulación e inversión

En los próximos años resultará clave aumentar la oferta de energía eléctrica; de lo contrario, existe el riesgo al 2011 de frenar el crecimiento por falta de electricidad; las expectativas de inversión

privada en el sector se han deteriorado debido a intervenciones públicas que han provocado distorsiones en los precios e impredecibilidad del flujo de pagos. A continuación se presentan las recomendaciones de política para crear más competencia, fortalecer la regulación y crear un clima atractivo para la inversión, así:

- **Medidas para la competencia.** Lograr que parte de las ganancias de eficiencia en el funcionamiento de las empresas generadoras de energía eléctrica sean trasladadas a los usuarios a través de las tarifas, incentivando la mitigación del uso unilateral de poder de mercado.
 - a. Facilitar la entrada de competidores es una política efectiva para que los generadores existentes mitiguen las ganancias extraordinarias, limitando el uso unilateral del poder de mercado. No hay que temerle a la mayor integración vertical u horizontal, lo que hay que hacer es fortalecer la capacidad reguladora.
 - b. Implementar, de manera eficiente, los contratos de largo plazo por medio de licitaciones, distribuidos lo más posible entre todos los generadores y migrar al nuevo modelo de despacho por costos. Esto promoverá la inversión en el sector.
 - c. Ampliar la capacidad de la red de transmisión para evitar usos unilaterales de poder de mercado provenientes de congestión.
 - d. Crear más autonomía de la Unidad de Transacciones respecto a los participantes de la industria.
- **Medidas para fortalecer la capacidad reguladora:** lograr credibilidad y reputación en la sociedad, manteniendo un balance entre los objetivos de corto plazo, de incentivar la competencia, y de largo plazo, de mayor inversión privada. Para ello, es necesario considerar los siguientes elementos.

- a. Fortalecer la legitimidad de la regulación. La competencia insuficiente en el mercado vuelve legítima la intervención a través de regulación y, a veces, de reestructuración de los mercados energéticos.
 - b. Fortalecer la credibilidad y reputación de la regulación. La credibilidad y reputación requieren para el regulador autonomía y rendición de cuentas. Hay que establecer limitaciones gubernamentales para despedirlos y para retrasar o rechazar sus decisiones.
 - c. Asegurarse que la toma de decisiones es neutral, despolitizada y transparente, que no responde a los ciclos políticos, y que la regulación sea con reglas predecibles y estables.
- **Medidas para promover la inversión:** Crear un clima de negocios en la industria eléctrica que sea atractivo para los inversionistas privados en términos de retornos y riesgos esperados en el largo plazo, y basado en reglas estables y predecibles. Entre 2007 y 2025 se requerirán cerca de US\$4,300 millones en inversión neta y de US\$7,800 millones en inversión bruta, medido a precios constantes de 2007.
 - a. Fortalecer la institucionalidad del respeto por los derechos de propiedad y por las obligaciones contractuales. Deben evitarse controversias como la surgida en Geotermia por el derecho de adquirir la mayoría de acciones, apegándose a lo que establecen los contratos.
 - b. Reducir obstáculos burocráticos para hacer más expeditas las decisiones de inversión privada.
 - c. Establecer reglas de mercado que permitan la generación de excedente de las empresas para financiar las inversiones. Según estimados, el

excedente requerido para autofinanciar inversiones puede ascender a cerca de 30%.

- d. Focalizar eficientemente los subsidios para crear condiciones financieras que permitan a CEL realizar las inversiones públicas requeridas. Mientras se mantenga el sistema de subsidios no focalizados que hemos descrito, el deterioro financiero de CEL se irá acentuando cada vez más hasta volverse insostenible. El "trade off" que acá se manifiesta

consiste en que, con el objetivo de lograr beneficios de corto plazo para los usuarios mediante subsidios, se está sacrificando el largo plazo al volver inviables las inversiones públicas que se tienen planeadas, y que se puede expresar en riesgos de racionamientos futuros del servicio de la energía eléctrica para los mismos usuarios. El subsidio deberían recibirlo solamente los sectores pobres de la población, que no están en condiciones de pagar el precio de mercado.

Capítulo 5

Institucionalidad democrática

Las instituciones importan. Para que las políticas económicas y sociales puedan tener éxito y sus objetivos alcanzarse debe contarse con instituciones fuertes, en un marco de respeto al Estado de derecho, que garanticen, entre otros, la justicia, los derechos de propiedad, la transparencia y que se cumplan los contratos. Pero las instituciones son fundamentales para preservar y consolidar la vida democrática y la libertad de los pueblos. A continuación se presentan siete áreas institucionales y las propuestas correspondientes.

5.1 Elecciones y sistema electoral

Por sistema electoral entendemos el conjunto de principios, normas, reglas, y procedimientos relacionados entre sí, que inciden en la transformación de votos en escaños o cargos del poder público. La elección del mismo desempeña un papel decisivo dentro del entramado institucional, porque la dimensión electoral es una de las principales integrantes de cualquier sistema poliárquico y porque además de afectar al sistema político, especialmente a través del sistema de partidos y la amplitud de la representación, el sistema electoral se presenta también como uno de los instrumentos políticos más trascendentales.

La relación entre ciudadanía e instituciones políticas, definitivamente va más allá de las elecciones, pero éstas son una parte esencial de la

misma, puesto que los procesos electorales juegan un papel fundamental en el proceso de construcción y estabilidad del apoyo al sistema político, desde el momento en que son el vínculo más visible entre electores y representantes.

Tanto la ciudadanía como las élites políticas, en su mayoría, manifiestan un apoyo firme al sistema democrático; no obstante, existe cierta insatisfacción sobre el funcionamiento de éste, debido a que los ciudadanos no se sienten adecuadamente representados por sus representantes; aunque existe confianza en las elecciones como procedimiento para manifestar preferencias políticas.

Sin embargo, es preocupante la poca confianza que hay en la ciudadanía en el trabajo que desempeña el Tribunal Supremo Electoral, pues es el árbitro de las elecciones y quien debe garantizar la fiabilidad de las mismas. Su actuación debe ser más transparente y menos politizada.

El sistema electoral salvadoreño es mejorable en algunas áreas, tales como el exceso de verticalización y poder de las cúpulas partidarias, que se encuentra entre uno de los determinantes posibles de la percepción de distanciamiento entre los representantes y los electores; no obstante, estos mecanismos sobresalen como un caso de vigor partidista, ajeno, por lo tanto, al peligro del fenómeno populista que padecen otros países de América Latina.

El análisis empírico ha puesto de manifiesto cómo los obstáculos fundamentales a la reforma electoral provienen no sólo de la falta de

voluntad política en lo que a las cuestiones de administración electoral se refiere, sino también a los niveles de eficiencia que arroja el sistema en otros aspectos. En torno a determinados componentes del sistema electoral, las preferencias de los principales implicados en el proceso de toma de decisiones se encuentran muy próximas al *status quo*, a pesar de que entre la ciudadanía se percibe un alto consenso sobre la necesidad de fortalecer las instituciones electorales. Siendo el sistema electoral una de las áreas más desatendidas en nuestra institucionalidad; no obstante, lo que sí se puede destacar es que en la actualidad hay muchas voces que se han manifestado a favor de dichas reformas que vendrían a ser de segunda generación luego de la firma de los Acuerdos de Paz, tal como se constató en las diversas actividades que organizó Fusades para dar a conocer a la sociedad salvadoreña el estudio: "Las Instituciones Democráticas en El Salvador: Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento".

Líneas de actuación

1. Fortalecimiento del Tribunal Supremo Electoral a través de la separación de las funciones administrativas de las jurisdiccionales, a fin de incrementar los niveles de confianza, credibilidad y legitimidad de los procesos electorales.
2. Adecuación de los distritos electorales al tamaño de la población, tomando como base el censo poblacional de 2007, pues el conocimiento de la realidad poblacional de El Salvador no debería estar en cuestión, en aras de la transparencia de los procesos electorales y de la efectividad de cualquier otra política pública.
3. Implementación de un sistema de voto residencial a nivel nacional dentro de un plan integral, a efecto de que sea una realidad para las elecciones de 2012.
4. Mejorar los vínculos entre electores y representantes, tales como la identificación de los candidatos en las papeletas de votación.

5. Representatividad plural en las elecciones municipales, mediante una fórmula proporcional con cláusula de gobernabilidad.
6. Implementar el voto de los salvadoreños en el exterior para las elecciones presidenciales.
7. Eliminación de los umbrales electorales, pues es difícil construir partidos y, por lo tanto, no debería darse la pérdida de personalidad jurídica.

5.2 Los partidos y el sistema de partidos

Los partidos políticos son organizaciones de ciudadanos que se conforman para ejercer dos tipos de funciones: la de representación y la del ejercicio del poder. En El Salvador, los partidos por mandato constitucional son el único vehículo posible para efectuar la representación política, lo que los convierte en los actores más relevantes del juego democrático por las importantes funciones que cumplen, por lo que se requiere de partidos fuertes y con una organización capaz de cumplir con su cometido.

En El Salvador, los partidos son las instituciones que tienen los niveles de confianza más bajos en la ciudadanía, lo que constituye un claro indicador de la distancia existente entre ésta con los actores políticos; sin embargo, pese al descontento de los ciudadanos y la desconfianza, los partidos han estado lo suficientemente arraigados como para estructurar las elecciones y no han surgido nuevos partidos.

Actualmente, El Salvador es el país de América Latina donde el sistema de partidos muestra una mayor polarización ideológica, lo que dificulta el encuentro de áreas políticas en común para lograr acuerdos, aunque debe señalarse que la misma no ha conducido necesariamente a la inestabilidad política. Situación distinta se presenta con la

ciudadanía, pues se considera que la población no está tan polarizada como la clase política.

Uno de los efectos de la polarización política tiene relación con la forma en que se toman las decisiones para los nombramientos de los funcionarios de elección de segundo grado por la Asamblea Legislativa, en donde se ha favorecido la repartición de cargos públicos, guiados por intereses partidistas.

Los partidos políticos son considerados por la ciudadanía como poco democráticos, al percibirse que hay una escasa participación de las bases en la actuación de los mismos, pues se estima que tienen niveles muy bajos de democracia interna al no haber normativa que la regule.

No existen disposiciones legales que regulen el financiamiento privado de los partidos políticos, tema crucial para la salud de la democracia, en tanto incide directamente sobre la equidad electoral y previene el conflicto de intereses e intercambio de favores. No hay restricciones para las contribuciones nacionales y extranjeras y tampoco ninguna obligación para transparentar las cuentas de ingresos y gastos de los partidos.

Líneas de actuación

1. Reducir los niveles de polarización política a través de la creación de mecanismos para institucionalizar el diálogo entre los distintos actores políticos con participación de la sociedad civil, a fin de que sirvan de canales de intermediación para lograr pactos que favorezcan la gobernabilidad.
2. Evaluar la concurrencia electoral y la conveniencia de modificar el calendario electoral para evitar la percepción de campañas y elecciones permanentes.
3. Creación de una ley de partidos políticos, que regule entre otros aspectos: el uso de los fondos públicos que el Estado ofrece a los partidos; la transparencia de ingresos y gastos de los partidos; regulación del uso de los

medios de comunicación durante la campaña; el financiamiento privado para los partidos políticos; la prohibición del financiamiento de las campañas proveniente del extranjero; y el acceso público a los datos y estadísticas de afiliación.

4. Necesidad de profesionalizar a la clase política.
5. Democracia interna en los partidos: cuotas de participación de género o para otras minorías, transparencia en los mecanismos de selección de candidatos, mecanismos de control de los miembros: inscripciones, incompatibilidades, etc.
6. Transparencia organizativa en los partidos.

5.3 Relaciones Ejecutivo-Legislativo

Los parlamentos democráticos ocupan el lugar más alto en la estructura de los procesos representativos, constituyen la expresión más directa y plural de la soberanía popular. Sus funciones están reguladas por los marcos constitucionales de los países y pueden ser agrupadas principalmente en cuatro clases: representación, legislación, control del Ejecutivo y legitimación. A pesar de la relevancia de sus funciones, son muchas las críticas que han recibido los parlamentos, algunas generadas por el descontento mismo de la ciudadanía con los partidos políticos.

El rol que desempeña la Asamblea Legislativa en el país es trascendental para el desempeño democrático, pues son quienes representan a toda la ciudadanía y las decisiones que toman en nombre de ella, producen efectos en la vida de cada una de las personas.

La Asamblea Legislativa en El Salvador es una de las instituciones con menores niveles de confianza en la ciudadanía, solo es superada en cuanto a

percepción negativa por los partidos políticos, generado por la alta percepción de que la Asamblea no representa los intereses de los salvadoreños sino que más bien los intereses del partido del que provienen. Esta situación justifica la necesidad de mejorar los mecanismos que acerquen la Asamblea a los ciudadanos y promover el acceso a la información parlamentaria. Sobre este último punto, debe señalarse que ha habido avances notables, tales como la creación de la Oficina de Atención Ciudadana, implementación de voto electrónico en las plenarios legislativas, transmisión por televisión de las plenarios legislativas, creación del Comité de Ética Parlamentaria y normas éticas con la entrada en vigencia del nuevo Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa en octubre de 2005, apoyo del Observatorio Legislativo de Fusades con información estadística de actividad y producción legislativa, acceso de los medios de comunicación a las plenarios y comisiones de trabajo. Estos avances son valiosos, pero deben incrementarse los mecanismos de acercar a la Asamblea con sus representados, en aspectos tales como hacer públicas las votaciones individuales de cada diputado e incrementar el acceso a la información de la Asamblea, entre otros.

El balance de poderes Ejecutivo-Legislativo y su influencia sobre el proceso de elaboración de políticas públicas desempeña un papel muy importante en la calidad de la democracia. El diseño institucional de El Salvador no le otorga grandes poderes al Presidente de la República en materia de actividad legislativa. Asimismo, en cuanto al control político del Ejecutivo por el Legislativo, el país se encuentra en una posición intermedia con respecto a otros países de América Latina.

Líneas de actuación

1. Debe reforzarse la aproximación de la Asamblea Legislativa con la sociedad a través de: fortalecer la Oficina de Atención Ciudadana de modo que, cada vez más, se convierta en un vehículo que transmita en forma transparente lo que acontece al interior de la Asamblea; reforzar en las comisiones

canales de interacción y comunicación con los actores sociales interesados en las distintas áreas de trabajo de las mismas para enriquecer el diálogo y contenido de las leyes; aprovechar la página web y los recursos informáticos para garantizar la visibilidad y la transparencia de los procedimientos parlamentarios, así como el acercamiento a los ciudadanos; regulación del acceso a la información sobre la actividad de la Asamblea: asistencias, votaciones, etc., se considera que debe quedar claro qué información está sujeta a reserva y cuál debe estar disponible al público; mejora de la política de información de la institución para que los ciudadanos conozcan las actividades que la Asamblea realiza en el ejercicio de sus funciones; el Observatorio Legislativo de Fusades es un útil instrumento para que los ciudadanos interesados puedan seguir la actuación de sus representantes, y es importante que la Asamblea siga colaborando con el mismo.

2. Generar información disponible al público en forma detallada sobre el trabajo legislativo, para que haya un adecuado seguimiento de la actividad legislativa, como por ejemplo, conocer quiénes dan iniciativa de ley, cuántas son enviadas al archivo, registro de votaciones, etc.
3. Sistematizar e informatizar la información anterior al año 2001.
4. Generar normativa para evitar prácticas corruptas. Si bien el nuevo reglamento de la Asamblea ha avanzado mucho al dedicar un capítulo a la ética parlamentaria, sería positivo actuar en los siguientes aspectos: establecer una normativa más clara y estricta sobre incompatibilidades y conflictos de intereses; debe regularse adecuadamente la figura de los diputados suplentes para que su función se limite a sustituir a su diputado propietario en caso de ausencia o incapacidad bajo criterios claramente establecidos, y control del uso de los servicios materiales que dispone la Asamblea para evitar un uso partidista.

5.4 La administración de justicia

La configuración y el rendimiento de la administración de justicia es importante por dos razones: primero, porque afecta a los actores sociales e incide sobre el desarrollo económico de un país; y segundo, porque la justicia contribuye a resolver los conflictos entre órganos del estado, a asegurar el funcionamiento de las instituciones democráticas y a consolidar el respeto al Estado de derecho.

A pesar de los avances que ha habido en materia de funcionamiento de la justicia en El Salvador, se considera que hay muchos aspectos que pueden mejorarse. La independencia judicial necesita fortalecerse, existe muy poca confianza de los ciudadanos en el Órgano Judicial, debido, en gran parte, por los problemas de acceso a la justicia, mora judicial, corrupción judicial y poca rendición de cuentas.

En cuanto al mecanismo de elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, se considera que, en teoría, el modelo está bien diseñado, pero no ha arrojado los resultados que se esperaban, puesto que en muchas ocasiones lo que ha prevalecido al efectuarse los nombramientos en la Asamblea Legislativa, es la distribución de cuotas partidarias con miras a obtener la mayoría calificada que es requerida para su nombramiento, lo que tiene efectos en la politización de la justicia. Desde luego que el mecanismo de elección se puede mejorar en muchos aspectos.

Asimismo, en cuanto al ejercicio de las funciones administrativas que corresponden a la Corte Suprema de Justicia, es poco eficiente y efectiva, lo que afecta la labor propiamente jurisdiccional, por lo que debe considerarse oportuno realizar una reingeniería institucional de las funciones de la misma, así como transparentar el proceso de toma de decisiones sobre aspectos administrativos.

Un punto que es importante para el buen funcionamiento de la administración de justicia es el relativo a la idoneidad de los jueces que se nombren, a fin de que el país cuente con jueces capaces, probos e intachables, comprometidos con el respeto a la Constitución y la ley, cualidades que no reúnen varios jueces en la actualidad. En el caso de que se presenten conductas ilícitas por parte de jueces, éstos deben ser sancionados, en donde se vuelven muy importantes los controles internos que tiene la Corte Suprema sobre la actividad judicial a través del Departamento de Investigación Judicial, los cuales prácticamente son inoperantes.

En este contexto, la labor que corresponde al Consejo Nacional de la Judicatura es preponderante, debido a que es quien propone a la Corte las ternas para nombrar jueces y magistrados de cámaras de segunda instancia; asimismo, se encarga de la capacitación y evaluación judicial. En razón de lo anterior, el Consejo debe estar ajeno de los intereses políticos, a fin de que haga su trabajo en forma imparcial y con criterios técnicos apegados a la ley.

Debe valorarse la problemática de los jueces suplentes, dado que la actuación de algunos de ellos ha sido cuestionada y no puede aplicárseles el régimen disciplinario de jueces, regulado en la Ley de la Carrera Judicial, pues se ha interpretado que el mismo no se aplica a los jueces suplentes.

En cuanto a la eficiencia en la administración de la justicia penal hay muchos problemas, algunos tienen relación con la falta de coordinación entre todos los entes que intervienen en la misma, así como la debilidad de la investigación del delito, un proceso penal burocrático. De igual manera, el sistema penitenciario enfrenta graves problemas, tales como el hacinamiento en los centros penales, poco énfasis en las políticas de rehabilitación y el aumento de la criminalidad al interior de los mismos. Todos estos aspectos deben ir comprendidos dentro de una política criminal integral.

Líneas de actuación

1. Revisar el mecanismo de selección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, para desincentivar posibles prácticas del cuoteo partidista, para que prevalezca el criterio de idoneidad; la inclusión de requisitos adicionales para el cargo de magistrado y transparentar y robustecer el proceso de selección, en las distintas etapas: votación de abogados organizada por la Federación de Abogados de El Salvador, elección de ternas por el Consejo Nacional de la Judicatura y nombramiento de Magistrados por la Asamblea Legislativa. Concientizar a la sociedad sobre la importancia de la elección de Magistrados de la Corte Suprema y su efecto, tanto en la administración de justicia como en la preservación de la democracia.
2. Revisar la excesiva concentración de funciones administrativas en la Corte Suprema para aumentar la eficiencia de la misma y reforzar los mecanismos de rendición de cuentas, ya sea a través de un proceso de reingeniería institucional al interno de la Corte Suprema o a través de la separación de funciones jurisdiccionales y administrativas.
3. Evaluación de la estructura del Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ) para evitar el cuoteo de los partidos en su composición. Es importante transparentar su labor, así como el proceso de selección de los consejales.
4. Profesionalizar la carrera judicial.
5. Problemas de eficiencia y coordinación en los operadores del sistema de justicia penal.
6. Necesidad de una política criminal que incluya el aspecto punitivo y el preventivo.
7. Fortalecer la investigación científica del delito.
8. Incorporación de nuevas técnicas de gestión y de organización de los tribunales en las que se privilegie la labor judicial y se separe la

administrativa, tal como se pretende con el Centro Integrado de Soyapango.

9. A través de la herramienta del mapa judicial, volver más eficiente la asignación y distribución de recursos en los distintos tribunales, brindando mayor información y transparencia en el uso de los recursos y generando estadísticas del trabajo judicial.
10. Fortalecer los mecanismos de control de jueces, abogados y notarios.
11. Fortalecer la labor de la Fiscalía General de la República y mejorar la rendición de cuentas.
12. Mejorar el acceso a la información judicial y administrativa de la Corte Suprema, a través de herramientas, tales como observatorios judiciales desde la sociedad civil, además de incrementar los niveles de información en la página *web* institucional.

5.5 Descentralización municipal

La descentralización es aceptada como experiencia positiva en dos vertientes: como una herramienta de redistribución del poder con fines democratizadores y de recuperación de la confianza, y como el incremento de la eficiencia en los procesos de toma de decisiones (mejor conocimiento de la realidad local, implicación directa en los intereses de cada zona del territorio).

En El Salvador, la descentralización municipal no ha sido una prioridad en las reformas llevadas a cabo hasta la fecha, principalmente porque la atención estuvo fijada en otros aspectos de la reforma institucional, considerados de mayor relevancia para la dinámica democrática.

La descentralización puede ser analizada desagregando cuatro dimensiones teóricas: la asignación de competencias, la asignación de

facultades de recaudación, la asignación del gasto, y el régimen político del municipio.

En cuanto a la asignación de competencias, existen cuatro variables que deben tomarse en cuenta al momento de decidir la asignación de competencias entre niveles de gobierno: las externalidades, las economías de escala, la equidad y la homogeneidad de preferencias y acceso a la información.

El cuadro en esta página, ilustra dichas variables.

El problema de la descentralización va más allá de la asignación de responsabilidades entre diferentes niveles de gobierno, es igualmente importante determinar cuál nivel y cómo financian esas actividades. En este aspecto es importante tomar en cuenta las externalidades y la administración tributaria y las economías de escala.

La estructura del régimen político en el gobierno local también tiene efectos significativos en la gobernabilidad, la eficiencia en la provisión de

servicios públicos, la transparencia y el tamaño de gobierno.

En lo que respecta a la asignación de competencias en El Salvador, tomando en cuenta las distintas variables, se puede señalar que la definición de competencias entre niveles de gobierno presenta importantes deficiencias. Dos de los mayores obstáculos para avanzar en la descentralización de competencias atañe, primero, a las economías de escala en la provisión de servicios altamente tecnificados y con altos costos, y segundo, a consideraciones de equidad territorial.

La atomización de la estructura municipal genera un encarecimiento de los servicios públicos por falta de una escala adecuada en la producción y entrega de servicios. Un tamaño reducido del municipio casi siempre significa también una capacidad administrativa reducida, lo que genera ineficiencias, o bien, elimina la posibilidad de proveer cierto tipo de servicios públicos. Las consideraciones de equidad territorial suponen, a su vez, que debido a la enorme disparidad en la

Variables intervinientes en la asignación de competencias

Variables	Descripción
1. Externalidades	Externalidades inherentes a los bienes y servicios, o inducida por la movilidad, justifica la centralización
2. Economías de escala	Si cuando se aumenta la escala de provisión se reducen los costos, se justifica la centralización
3. Criterio de equidad	Estándar de equidad que demanda uniformidad de bienes públicos
4. Homogeneidad de preferencias y acceso a la información	Heterogeneidad de preferencias entre jurisdicciones requiere servicios descentralizados Debilidades de acceso a la información sobre necesidades y preferencias, por parte del gobierno nacional, justifica la descentralización Incertidumbre sobre las consecuencias de nuevas políticas justifica la descentralización

Fuente: Sebastián Linares.

estructura poblacional entre municipios, cualquier proceso de transferencias de competencias conducirá inevitablemente a una disparidad acentuada en la eficiencia de la prestación si este proceso no va acompañado de fuentes de ingresos que permitan sufragar los costos.

Esta atomización no solo complica la eficiencia en el desempeño de las competencias y la provisión de ciertos servicios públicos, sino que crea problemas fiscales añadidos. La irregularidad en la dimensión y densidad de las municipalidades es, en esa línea, uno de los factores que impiden que los municipios generen sus propios recursos tributarios, lo cual determina el alto nivel de desbalance fiscal vertical, lo cual, a su vez, genera incentivos para hacer un uso ineficiente de los recursos y para endeudarse.

El Salvador presenta una estructura de municipalidades que muestra un alto grado de concentración de población en un número reducido de municipalidades y, en general, una falta de homogeneidad en la distribución de municipios en relación con la población. Esta heterogeneidad poblacional determina el alto grado de desbalance fiscal vertical, eso significa que las alcaldías pequeñas tienen como principal fuente de ingreso las transferencias directas del gobierno central (FODES) y como fuente secundaria los impuestos, tasas y derechos.

La estructura atomizada, por otra parte, hace que los gobiernos locales pequeños no asuman muchas de las competencias concurrentes que podrían asumir si tuvieran un mayor nivel de ingresos propios o un mayor nivel de transferencias directas con adecuados incentivos. Es una buena oportunidad para colocar el tema de la regionalización en la agenda política, a fin de evaluar la factibilidad de crear regiones.

La asignación de responsabilidades de recaudación en El Salvador, presenta serias deficiencias. En primer lugar, la capacidad impositiva de los municipios salvadoreños depende de la Asamblea Legislativa. Las municipalidades sólo pueden proponer modificar

la ley de impuestos municipales. Esto es así, fundamentalmente porque la estructura atomizada de municipios, unida a la heterogeneidad demográfica de los mismos, y a la concentración de población en unas pocas ciudades, no ofrece incentivos para que pueda gestarse una saludable competencia tributaria entre jurisdicciones, tendiente a atraer riqueza y trabajo. Más bien, esta estructura concede una posición dominante a las grandes ciudades, que podrían crear nuevos impuestos y aumentar la base imponible de los existentes si tuvieran autonomía para hacerlo, sin demasiadas consecuencias económicas.

Con todo, los gobiernos locales cuentan con algunos impuestos que pueden recaudar, sobre la actividad económica de las empresas. Estos impuestos, sin embargo, presentan bases impositivas obsoletas, además de que son regresivos. Por si fuera poco, la actividad económica está concentrada en unos pocos municipios, sobre todo en el área metropolitana.

La fuente principal de ingresos municipales está conformada por las tasas cobradas por servicios y cuyo producto es mayormente destinado a cubrir los costos de esos servicios. Pese a algunos esfuerzos para contar con una buena base tributaria que financie la gestión local, el resultado es desalentador. Debe valorarse la conveniencia de implementar el impuesto predial, que es el que mejor se acomodaría a la administración local, y el más usado internacionalmente.

En cuanto a la autonomía política municipal y sus efectos en la gestión pública local, se estima que la actual conformación del régimen político municipal, en donde no existen representantes de otros partidos políticos, tiene efectos perniciosos en la eficiencia de la gestión pública local, en los niveles de transparencia, en el grado de endeudamiento municipal, y en la polarización ideológica del sistema político en su conjunto, por lo que debe transitarse hacia la conformación de un régimen municipal plural, que no ponga en riesgo la gobernabilidad del municipio, es decir, con cláusula de gobernabilidad.

Líneas de actuación

1. Reforma al régimen político municipal: recomendar un plan de reforma integral de la autonomía política municipal, delimitando competencias para que haya una adecuada coordinación con el gobierno central.
2. Disminución del desbalance fiscal vertical y aumento de los recursos FODES, previo mayores niveles de rendición de cuentas y lucha contra la corrupción.
3. Colocar en la agenda política la propuesta de dividir El Salvador en regiones, pudiendo servir de referencia las recomendaciones de la Comisión Nacional de Desarrollo (CND).
4. Exhortar al Tribunal de Ética Gubernamental para que genere jurisprudencia innovadora en relación con el uso partidario de los bienes e instalaciones municipales, de tal manera que se autoarrogue la facultad de realizar auditorías de oficio, destinadas a eliminar los emblemas y afiches partidarios en todas las instalaciones municipales y a amonestar a los funcionarios responsables; asimismo, aplicar la ley sancionando a las personas que violen las normas que prohíben tales conductas.
5. Colocar en la agenda política la necesidad de profesionalizar la carrera municipal, a través del reclutamiento de empleados municipales utilizando criterios meritocráticos.
6. Incrementar los niveles de transparencia municipal y prevenir la corrupción y los conflictos de intereses; así como promover e incentivar los mecanismos de participación ciudadana. Debe exigirse que se aplique en todos los municipios el Título IX del Código Municipal: Participación Ciudadana y de la Transparencia.

5.6 Transparencia y rendición de cuentas

La transparencia es un presupuesto de la democracia que se refiere al flujo dinámico de información desde las organizaciones políticas y burocráticas al dominio público de manera confiable, completa y oportuna, la cual debe ser accesible para todos los actores interesados. Las instituciones que trabajan bajo la transparencia actúan en una situación de apertura que permite el escrutinio público.

Hoy en día se hace referencia a la transparencia como connatural a las democracias. Los ciudadanos son los titulares de la *res pública* y los que en última instancia toman las decisiones de la conducción de un país a través de elecciones periódicas, por lo tanto, tienen derecho a informarse sobre la gestión gubernamental. El vínculo entre gobernantes y gobernados se estrecha con una gestión transparente, lo cual legitima las instituciones públicas y mejora la calidad de la democracia.

Se ha comprobado en diversos estudios que la corrupción y la opacidad impactan negativamente el desarrollo de los países y genera pobreza. La transparencia es un instrumento para prevenir y atacar la corrupción y la discrecionalidad. Por otra parte, mayores niveles de apertura contribuyen a la eficiencia gubernamental, puesto que permite verificar no solo la legalidad en la asignación de recursos públicos sino la equidad, racionalidad, eficacia y eficiencia de la misma.

La rendición de cuentas se refiere a la obligación permanente de las instituciones y funcionarios públicos de explicar y justificar sus actuaciones y aceptar la responsabilidad, ya sea política o legal, de las mismas ante una institución independiente (horizontal) o ante la ciudadanía (vertical). La rendición de cuentas presupone la transparencia y es inherente de la democracia.

La Corte de Cuentas de la República, CCR, es el organismo encargado del control de las cuentas públicas, que es una fuente de legitimidad y eficiencia de los gobiernos. El principal problema de la CCR es su politización o partidización, lo cual ha generado desconfianza y ha eliminado la independencia de la misma. Sus magistrados son los únicos funcionarios de segundo grado electos por mayoría simple por la Asamblea Legislativa. Esto ha facilitado pactos entre fuerzas políticas para la designación de los magistrados por cuotas partidarias, que estimulan que éstos actúen como agentes de los partidos que los designan. Esta práctica también se ha seguido en la elección de otros funcionarios de segundo grado y ha venido en detrimento de la institucionalidad democrática y de la transparencia.

Se cuestiona la conveniencia de la naturaleza mixta de la CCR que reúne las atribuciones de fiscalización y enjuiciamiento de las cuentas públicas. Esto otorga un gran poder a la CCR, pues no tiene un contrapeso adecuado y se vuelve juez y parte en el juicio de cuentas. Por otra parte, al interior de la CCR el presidente de la institución concentra las funciones administrativas y de dirección de la fiscalización, mientras el resto de magistrados se concentran en lo jurisdiccional, lo cual es contradictorio con la naturaleza colegiada de la entidad. Por lo tanto, la CCR cuenta con una estructura funcional poco clara y que debe ser analizada a profundidad.

La falta de credibilidad en la CCR se ha agudizado, en parte, por su falta de transparencia, la cual ha justificado sobredimensionando el derecho al honor y la presunción de inocencia de los funcionarios públicos. Además, hasta la fecha, la Asamblea Legislativa ha omitido la realización de una auditoría independiente de la gestión de la CCR, la cual es imperativa, ya que toda institución está sometida a pesos y contrapesos, puesto que ninguna está por encima del sistema democrático. Lo más preocupante del pobre desempeño y desprestigio de la CCR es que implica el debilitamiento y descrédito de las demás instituciones públicas.

No obstante lo anterior, la CCR no es la única institución responsable de asegurar la

transparencia o de promover una rendición de cuentas horizontal. La Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia, los jueces, la Fiscalía General de la República y el Tribunal de Ética Gubernamental, también tienen un rol importante en asegurar la probidad, legalidad y transparencia de las actuaciones de los funcionarios públicos. Es importante que haya una coordinación adecuada entre estas instituciones para que se desarrolle e implemente una política integral a favor de la transparencia, algo a lo que El Salvador se ha obligado con la firma de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

El acceso a la información pública es imprescindible para que la rendición de cuentas vertical sea posible. El derecho de toda persona a acceder a la información en poder de las instituciones públicas sin necesidad de comprobar un interés legítimo o expresar justificación alguna, ha sido reconocido ampliamente como un derecho humano indispensable en una democracia, como presupuesto del ejercicio pleno del derecho de libertad de expresión. Actualmente, 82 países cuentan con leyes que garantizan el derecho de acceso a la información pública. En Centroamérica, El Salvador es el país que menos protección otorga a este derecho. El marco jurídico actual presenta una serie de contradicciones, regula preponderantemente la reserva de información y no establece mecanismos para el efectivo acceso a la misma. Es por ello que Fusades ha trabajado, junto con el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, en una propuesta de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública a partir del derecho comparado, principios y mejores prácticas internacionales.

La propuesta fue presentada en octubre de 2008 a la Asamblea Legislativa y tiene como base filosófica que el acceso a la información debe ser la regla general, sujeta a limitadas excepciones en razón del interés público o en protección de otros derechos. Se propone que todas las instituciones públicas, sin distinción, estén sometidas a la obligación de transparencia y de otorgar el acceso a la información y que las personas privadas que manejan fondos públicos también estén obligadas a otorgar la información

que se refiera a la actividad por la que han recibido los fondos. La ley debe incluir procedimientos claros y ágiles para solicitar y recibir información; en caso de que se niegue el acceso, debe justificarse por escrito y debe existir la posibilidad de recurrir dicha decisión ante una entidad independiente que vele por el fiel cumplimiento de ley.

La propuesta contempla, además, que las instituciones divulguen y pongan a disposición de los ciudadanos en forma periódica y proactiva un amplio catálogo de información sobre su gestión y que privilegien el uso de las tecnologías de información y comunicación. Adicionalmente, la propuesta incorpora un régimen de infracciones y sanciones, normas para la administración de los archivos públicos y para la protección de los datos personales y la capacitación de los funcionarios y ciudadanos sobre el tema de la transparencia.

Un hecho alarmante es la alta tolerancia hacia la corrupción en la población salvadoreña, especialmente entre los jóvenes. Esto es preocupante, pues limita las acciones a tomar para contrarrestarla. Por lo tanto, es primordial emprender acciones que generen una cultura de mayor transparencia a través de la capacitación y educación en temas de ética y transparencia. El rol de la sociedad civil en impulsar este cambio actitudinal y en la supervisión de los funcionarios e instituciones públicas es trascendental. Un ejemplo de las buenas prácticas es la creación de observatorios que monitorean las actuaciones de distintos órganos del Estado y que se vuelven importantes herramientas para la transparencia.

Líneas de actuación

1. Es imprescindible la aprobación de una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que se ajuste a los estándares internacionales.
2. Son necesarias medidas que garanticen la despolitización, tecnificación e independencia de la CCR, lo que puede implicar reformas legales y constitucionales en cuanto a la

elección por mayoría calificada de los diputados de la Asamblea Legislativa y a los requisitos profesionales que deben reunir los magistrados, de causas de ineligibilidad, incompatibilidades y prohibiciones durante el ejercicio del cargo.

3. Redefinir la naturaleza y funciones de la CCR, a fin de lograr su eficacia funcional. Debe evaluarse la separación de las funciones fiscalizadoras y de enjuiciamiento de la CCR, creando una Contraloría General y un Tribunal de Cuentas que se encarguen de ellas, respectivamente.
4. Deben crearse mecanismos para una mayor interrelación de las instituciones garantes de la transparencia y probidad: la CCR, la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia, los jueces, la Fiscalía General de la República y el Tribuna de Ética Gubernamental.
5. Se deben diseñar e impulsar iniciativas que fomenten la generación de una cultura de transparencia y probidad entre servidores públicos y ciudadanos.
6. Las instituciones públicas deben apoyar iniciativas ciudadanas, tales como el Observatorio Legislativo, el cual ha sido creado por Fusades y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), auspiciado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia (UNDEF), debiéndose generar otros observatorios como en el sector judicial.

5.7 Cultura política, capital social y seguridad ciudadana

Las actitudes hacia las instituciones, hacia los demás y hacia la participación ciudadana, revisten importancia al construir la estabilidad democrática. La democracia en El Salvador

enfrenta diversos retos, pero la participación cívica, la confianza en los demás y el compromiso con las instituciones no pueden ser soslayados al desarrollar e implementar programas de gobernabilidad democrática. Los desafíos prioritarios atañen a tres cuestiones principales: 1) Escaso monitoreo social; 2) escasa organización cívico-social; y 3) falta de una política integral en seguridad ciudadana.

5.7.1 Cultura política

Tal como lo han señalado importantes estudios, se entiende por cultura política a los valores, normas y actitudes de los ciudadanos, en los procesos de la democracia en un país.

Recientes datos de opinión pública revelan que han disminuido las actitudes que favorecen las valoraciones autoritarias. Unido a estas percepciones, existe un aumento leve de los niveles de satisfacción con la democracia; sin embargo, en relación con el sistema político, existe una disminución generalizada de la confianza de los salvadoreños hacia las distintas instituciones.

Lo que se pretende es destacar ante los líderes y actores políticos la importancia de mejorar las actitudes de la ciudadanía hacia las instituciones políticas y hacia la democracia, ya que son fundamentales para construir e impulsar la estabilidad democrática. En este mismo sentido, es necesario un cambio en las actitudes de los políticos en general y de los líderes políticos en particular hacia la ciudadanía, para reforzar su participación en la construcción democrática y para reconstruir los tejidos de comunicación que han sido dañados por la polarización.

Al respecto, es fundamental impulsar un plan de cultura de debate que contribuya a reconstruir una ciudadanía de convivencia, más allá de la polarización política a través de las siguientes recomendaciones.

Líneas de actuación

1. Fomentar un diálogo político-social entre todos los sectores de carácter constructivo y con visión de país, a fin de que hayan acuerdos sobre los temas más importantes que debe resolver el país (que presuponga la aceptación del pluralismo, la tolerancia ante lo distinto y el cultivo de la diversidad).
2. Que existan espacios en los medios de comunicación para crear opinión sobre la preservación de la democracia salvadoreña.

5.7.2 Capital social

Algunos organismos internacionales han definido al capital social como las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones de una sociedad. Tiene relación con las condiciones de confianza entre los ciudadanos, así como también la participación de las personas en diversos ámbitos y la confianza en las instituciones.

El capital social debe verse en su doble vertiente, de establecimiento de lazos de confianza interpersonal y de creación de mecanismos cooperativos entre los individuos, mediante la creación y extensión del tejido asociativo. El capital social ha llegado a ser considerado como uno de los factores explicativos de los procesos que viven los sistemas políticos contemporáneos y de sus principales rasgos constitutivos, y tiene un rol preponderante en la estabilidad democrática de los países.

En el país, el capital social se ve afectado, entre otros factores, por los altos niveles de criminalidad. En la medida en que hay mayor inseguridad ciudadana, las personas desconfían de los demás y se alejan de las instituciones, lo que debilita las redes de participación ciudadana.

Como principales problemas en el rubro del capital social en El Salvador, se pueden señalar: baja confianza interpersonal, que se traduce en la dificultad e incapacidad de construir proyectos e iniciativas comunitaria; escaso monitoreo social; baja participación ciudadana y escasa organización del tejido cívico-social.

Líneas de actuación

1. Consenso en torno al papel de la educación, ya que el capital social es un proceso a largo plazo, en donde los valores éticos desempeñan un papel fundamental. Para esto es clave reforzar la educación superior en lo que comprende a la institución, a los universitarios y a la sociedad civil, fomentando su participación desde la cultura del diálogo y de la no confrontación.
2. Implementar "observatorios ciudadanos" y "policy networks" como redes de espacio de discusión para la toma de decisiones.
3. Fomentar modelos de cooperación institucional para coadyuvar a superar el clima de enfrentamiento existente en El Salvador, contribuyendo a potenciar actores sociales fuertes en la línea de construir capital social, tal como el Consejo Económico y Social español, cuya potencialidad como foro reside en el hecho de que busca consensos a través del diálogo y el entendimiento, para dar un impulso definitivo a la consolidación del diálogo social.

4. Incentivar el uso de los medios de comunicación como espacio para manifestar las denuncias ciudadanas a través de los mismos.

5.7.3 Seguridad ciudadana

Este tema se desarrolla con mayor detalle en el capítulo 2.2 de esta estrategia quinquenal. Sin embargo, dada la estrecha vinculación que tiene con el capital social y la cultura política de nuestro país, se ha incluido en este apartado.

Dos factores que inciden en los niveles de inseguridad son la cultura política y el bajo capital social de El Salvador. Estos factores afectan claramente y de modo más agudo a las democracias emergentes, erosionando la cultura política y el apoyo a la misma. Los ciudadanos pierden la confianza en las instituciones democráticas y en los demás, lo cual erosiona las redes de cooperación y convivencia que posibilitan el desarrollo. Lo anterior puede conllevar a una disminución del compromiso de la ciudadanía con el Estado de derecho.

Este rubro es, entonces, extremadamente relevante en El Salvador, un país donde la seguridad ciudadana aparece como uno de los mayores desafíos para la gobernabilidad, lo cual es imprescindible para la consolidación de la democracia.

Recuadro

Consistencia fiscal de la estrategia

En el siguiente cuadro se presenta un resumen de los incrementos de gasto necesarios para lograr cumplir con las metas propuestas en la estrategia 2009-2014. Como el presupuesto de 2009 se aprueba este año, las propuestas se hacen, en su mayoría, para el período 2010 a 2014, aunque algunas, como la reforma tributaria y la focalización de subsidios, se deben comenzar en 2009. Asimismo, algunas metas, por ejemplo, las contenidas en el Plan de Educación 2021, cubren más allá de un quinquenio, el ejercicio se extiende hasta ese año, a fin de tomar en cuenta que hay metas y objetivos que van más allá de un período gubernamental. Esto, a su vez, ilustra la

necesidad de elaborar presupuestos plurianuales y establecer políticas de estado.

La estrategia comienza con una continuación de reformas tributarias a fin de lograr un aumento de 0.30 puntos porcentuales del PIB cada año hasta 2020; así como el inicio en 2009 de la reforma de focalización de subsidios, que se extendería hasta 2012, donde se logra el máximo ahorro como porcentaje del PIB. A partir de 2010, inicia una serie de reformas, como la implementación de las políticas de protección social, que en un período de cinco años acumularían un incremento de US\$266 millones. El gasto en educación deberá

Requisitos de gasto público e ingresos tributarios derivados de la estrategia

	Descripción de la medida	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
PIB en escenario básico (US\$ millones)		23,754	25,298	26,943	28,694	30,559	32,546	34,661	47,489
Nueva carga tributaria (% del PIB)		13.60	13.90	14.20	14.50	14.80	15.10	15.40	16.90
Recaudación (US\$ millones)		3,231	3,516	3,826	4,161	4,523	4,914	5,338	8,026
Total gastos (% del PIB, incremento acumulado)			0.76	1.42	2.11	2.81	3.51	3.78	5.13
Protección social	Aumento a US\$266 millones en cinco años		0.22	0.42	0.59	0.74	0.87	0.84	0.69
Educación	Llegar a 5% del PIB en 2020.		0.20	0.40	0.60	0.80	1.00	1.20	2.20
Seguridad ciudadana	Aumento de 20% de fuerza policial, equipos y prevención.		0.10	0.20	0.30	0.40	0.50	0.50	0.50
Salud	Llegar a 3.3% del PIB en 2020		0.15	0.30	0.45	0.60	0.75	0.90	1.65
Modernización del Estado	US\$30 millones para realizar reforma en un plazo de cinco años.		0.06	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.00
Total ingresos o reducción de gasto (% del PIB, incremento acumulado)		1.14	1.55	1.94	2.31	2.55	2.78	3.02	4.27
Reforma Tributaria	Aumento de 0.30% del PIB por año	0.30	0.60	0.90	1.20	1.50	1.80	2.10	3.60
Reducción de subsidios y focalización	Ahorrar US\$320 millones en subsidios de agua, electricidad, gas licuado y transporte público	0.84	0.95	1.04	1.11	1.05	0.98	0.92	0.67
Diferencia ingresos-gastos (% del PIB, incremento acumulado)		1.14	0.82	0.60	0.35	-0.02	-0.36	-0.44	-0.77

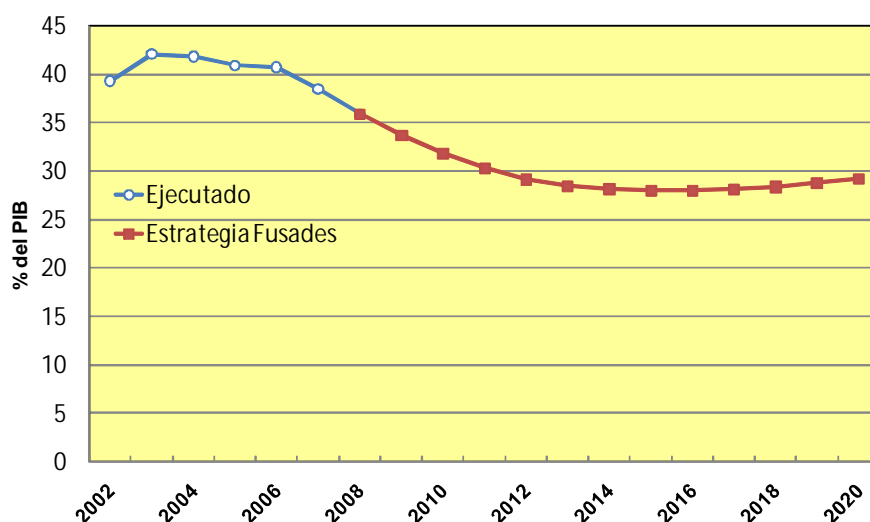
aumentar en 0.20% del PIB cada año hasta alcanzar la meta de 5% del PIB en total; ello implica un incremento de 0.20% del PIB cada año. Para seguridad ciudadana se estima un incremento gradual de 20% para la fuerza policial, así como incrementos en equipo y políticas de prevención; esto involucra un incremento de 0.5% del PIB en un período de cinco años. En salud pública se plantea la meta de llegar a 3.3% del PIB en 2020, lo que requiere aumentos de 0.15% del PIB cada año. Finalmente, se inicia un proceso de reformas de la gestión pública, que tendrán un costo inicial mayor, y que duraría cinco años, sumando US\$30 millones a lo largo de ese período.

Las cifras del cuadro se incorporaron en un ejercicio de sostenibilidad de la deuda pública para evaluar la consistencia fiscal de la propuesta. Para el período 2009 a 2020 se hacen supuestos plausibles de crecimiento económico (4%), inflación (2.5%) y tasa de interés (5.68%) y un escenario consistente con los cambios en política fiscal, necesarios para

cumplir con las metas propuestas en la estrategia, incluyendo gastos adicionales en protección social, educación, salud, seguridad ciudadana, modernización del Estado, focalización de subsidios y mayores ingresos tributarios. En el escenario correspondiente a esta estrategia, la deuda pública mantiene una trayectoria descendente y se estabiliza alrededor de 30% del PIB hacia 2020, mostrando que es fiscalmente sostenible, y dando un margen para responder a posibles choques externos con una política fiscal anticíclica.

En el siguiente quinquenio, 2015-2020, la deuda tendrá una tendencia ligeramente ascendente debido al aumento en el gasto en educación y salud a lo largo de esos años; sin embargo, se hace factible porque se considera que es posible continuar aumentando la carga tributaria al ritmo mencionado de 0.3% del PIB cada año. Las cifras deben ser ajustadas periódicamente para incorporar los cambios que se van dando en crecimiento económico e inflación, así como la ejecución de las metas.

Trayectoria de deuda pública bajo supuestos de estrategia de Fusades



Notas de final

- ¹ Esta sugerencia es diferente al mínimo exento en el impuesto sobre la renta que fuera derogado. Este mínimo de US\$8,571 alentaba a la subdivisión de empresas y giraba alrededor de la renta (que habitualmente es una fracción de los activos). En el caso de un régimen simplificado, como el sugerido, se puede alentar a cierta subdivisión, pero el doble control (menos de US\$10,000 anuales de ventas y US\$5,000 de activos) debería evitar una elusión significativa.
- ² Por protección social entendemos las acciones públicas que buscan reducir los niveles de vulnerabilidad que son considerados inaceptables en una sociedad, particularmente de los pobres, quienes en su gran mayoría no están cubiertos por el sistema de seguridad social tradicional, y de los no pobres con alto riesgo de caer en la pobreza cuando enfrentan un *shock*. Además, estas acciones de carácter público incluyen las gubernamentales y no gubernamentales. Si se desea profundizar en la importancia económica y social del mejoramiento de la protección social se recomienda consultar el libro: Dercon, Stefan (Editor), 2005. *Insurance Against Poverty*. New York: Oxford University Press.
- ³ Entre diciembre 2006 y 2007, el costo nominal de la canasta básica alimentaria aumentó en el área urbana en 21.3% y la rural en 18.4%.
- ⁴ Este hallazgo fue posible por disponer de un panel de hogares rurales, con información para los años 1995, 1997, 1999 y 2001, que permitió conocer la dinámica de sus ingresos y de su estatus de pobreza. Beneke de Sanfeliú, Margarita y Mauricio Shi (2004). "Dinámica del ingreso rural en El Salvador". *Serie de Investigación 2*. El Salvador: Fusades.
- ⁵ Pleitez Chávez, Rafael (2004). *Remittances as a Strategy to Cope with Systemic Risk: Panel Results from Rural Households in El Salvador*. Columbus, Ohio: The Ohio State University.
- ⁶ En 2007, la tasa de desempleo de jóvenes (16-24 años) en situación de pobreza relativa fue de aproximadamente 16% y en el caso de pobreza extrema 25%, según cálculos propios con base en la EHPM.
- ⁷ El diseño y puesta en operación de un programa de este tipo debe considerar que: generalmente se coordinan con las municipalidades, el nivel de salario debe fijarse de tal forma que no sea atractivo para los que no han sido afectados por el *shock*, debe ser temporal y contar con una adecuada supervisión técnica.
- ⁸ Red Solidaria fortalece la oferta de servicios de educación, salud, agua, electricidad y caminos rurales en los municipios de extrema pobreza donde opera, así los beneficiarios del programa son más que los que reciben las transferencias monetarias.
- ⁹ En 2007, la incidencia de la extrema pobreza rural fue aproximadamente de 19% de la población y en el caso urbano de 9%. La incidencia de la extrema pobreza aumentó este año por el *shock* en los precios de los alimentos.
- ¹⁰ Castañeda, T. (2008). *Red Solidaria de El Salvador: avances y retos para el futuro*. El Salvador: Red Solidaria.
- ¹¹ La cartera de créditos de 95 instituciones de microfinanzas (IMF) era de US\$823 millones con 393,417 préstamos vigentes al 31 de marzo de 2008. UCA (2008). *Revista Microenfoque No. 29*. El Salvador: Universidad Centroamericana.
- ¹² Pleitez Chávez, Rafael. (2006). "El desafío del financiamiento: innovación en tecnologías y servicios financieros". *Informe de desarrollo económico y social 2005: Hacia una MIPYME más competitiva*. El Salvador: Fusades.
- ¹³ Tradicionalmente el enfoque de seguridad pública, entendido como un monopolio estatal que dirige el sistema de justicia criminal: policías, tribunales y cárceles, ha predominado para enfrentar los problemas de delincuencia e inseguridad. Vanderschueren, F. (2007). "Modelos democráticos de seguridad ciudadana". *Ciudades seguras para*

- convivir*. Editado por Armando Carballido Gómez. San Salvador, El Salvador: PNUD.
- 14 En 2007, la tasa de homicidios intencionales fue aproximadamente de 49.1 por cada 100.000 habitantes, con base en las proyecciones de población de la DIGESTYC. Si se calcula la tasa de homicidios utilizando el dato de población del censo ésta es aproximadamente de 60.8 por cada 100.000 habitantes. En cualquier caso estas cifras son muy altas, dado que la Organización Mundial de la Salud (OMS) considera como epidemia de violencia a una tasa de homicidios superior a 10 por cada 100.000 habitantes por año.
- 15 En este periodo la tasa de variación fue negativa, y la cifra de julio es la más reciente publicada por el Observatorio Centroamericano sobre Violencia, OCAVI (que tiene como fuente a la Mesa Técnica conformada por la Policía Nacional Civil, Fiscalía General y Medicina Legal).
- 16 En 2007, el 36.8% de las víctimas del homicidio fueron jóvenes de los 15 a los 24 años. Si consideramos a las personas de 15 a 29 años concentran el 59.3% del total de homicidios en el país. Y el 90% de las víctimas fueron hombres.
- 17 En 2007, los 20 municipios con más homicidios concentraron el 60.9% del total de homicidios en el país, en los cuales habitan el 42.9% de la población del país.
- 18 La identificación de estas características se hace con base en la información proveniente de una encuesta sobre victimización y percepción de inseguridad realizada por Fusades en 2006 con el apoyo del PNUD. Los delitos considerados son robo, hurto, secuestro exprés, extorsiones, lesiones, robo o intento de robo a la vivienda, robo o hurto del vehículo.
- 19 Pleitez Chávez, Rafael (2006). *Violencia y criminalidad: obstáculo para el desarrollo*. El Salvador: Fusades.
- 20 Más adelante se proponen líneas de trabajo para cada una de estas dimensiones y para ello se han considerado los aportes y/o experiencias sobre estos temas de: Fusades, la Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana y Paz Social, PNUD, Consejo Nacional de Seguridad Pública, Alcaldía de Santa Tecla y Vanderschueren, F. (2007).
- 21 Más adelante se proponen líneas de trabajo para cada una de estas dimensiones y para ello se han considerado los aportes y/o experiencias sobre estos temas de: Fusades, la Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana y Paz Social, PNUD, Consejo Nacional de Seguridad Pública, Alcaldía de Santa Tecla y Vanderschueren, F. (2007).
- 22 Lo que Orozco llama las cinco "T": transferencias de remesas y donaciones, transporte, turismo, telecomunicaciones y comercio nostálgico (*trade*, en inglés). Ver Orozco, Manuel (2003). "Remittances, the Rural Sector, and Policy Options in Latin America". *Migration Information Source* (June 2003). Migration Policy Institute.
- 23 Ministerio de Educación y Unesco, World Education Indicators.
- 24 Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos. VI Censo de Población 2007.
- 25 Ministerio de Educación y Unesco, World Education Indicators y EFA Global Monitoring Report.
- 26 Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censo. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2006.
- 27 CEPAL, Panorama Social de América Latina 2007.
- 28 El Dr. Carlos Vela, científico salvadoreño radicado en el área de Washington DC, estableció en esa ciudad el Centro para el Avance de los Hispanos en las Ciencias y en la Ingeniería (CAHSEE, por sus siglas en inglés), una organización que busca preparar talento hispano para lograr la excelencia académica mediante programas educativos rigurosos; el CAHSEE ha recibido importantes reconocimientos por sus logros en la enseñanza de la matemáticas y las ciencias a niños y jóvenes. A partir de 2000, la Universidad de El Salvador, el CAHSEE y el Ministerio de Educación, firmaron un acuerdo para iniciar en El Salvador un programa similar, estableciéndose el Programa Futuros Dirigentes Técnicos y Científicos, que actualmente funciona como un componente del Programa Jóvenes Talento.
- 29 Ver, por ejemplo, Kuznetsov, Yevgeny y Charles Sabel (2006). "International Migration of Talent, Diaspora Networks, and Development: Overview of Main Issues", en *Diaspora Networks and the International Migration of Skills*, editado por Y. Kuznetsov. WBI Development Studies. Banco Mundial, Washington, DC.

Estrategia económica, social e institucional 2009-2014

Capítulos 1-4

Coordinador

Roberto Rivera Campos: Ph. D. en economía de University of Warwick., Inglaterra. Máster en economía de la London School of Economics. Director del Departamento de Estudios Económicos y Sociales (DEES) de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades).

Expertos nacionales

Álvaro Trigueros Argüello: Ph. D. en economía de Vanderbilt University. Gerente de la Sección Macroeconómica del DEES de Fusades.

Rafael Pleitez Chávez: Ph. D. en desarrollo económico de The Ohio State University, Máster en asuntos públicos e internacionales de University of Pittsburgh. Gerente de la Sección Social del DEES de Fusades.

Helga Cuéllar-Marchelli: Ph. D. en educación internacional y comparada con énfasis en economía de la educación de Columbia University, Nueva York, NY. Máster of philosophy del Graduate School of Arts and Sciences y Master of arts de Teachers College de Columbia University. Gerente de la Sección de Educación del DEES de Fusades.

Carlos Orellana Merlos: Máster en economía aplicada de The American University, Washington, D.C. Gerente de la Sección de Economía Internacional del DEES de Fusades.

Carolina Alas de Franco: Máster en economía de Rice University, Houston. Estudios de finanzas en The American University, Washington, D.C. Analista senior de la Sección de Economía Internacional del DEES de Fusades.

Margarita Beneke de Sanfeliú: Máster en ingeniería industrial de The University of Oklahoma. Gerente del Centro de Investigación e Información del DEES de Fusades.

Amy Angel: Economista agrícola de Texas A & M University. Gerente de la Sección de Recursos Naturales del DEES de Fusades.

Pedro Argumedo: Postgrado en macroeconomía aplicada de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Gerente de la Sección Microeconómica del DEES de Fusades.

Leopoldo A. Dimas: Máster en economía ambiental y de los recursos naturales de University of Maryland-Universidad de Los Andes. Diploma en gestión ambiental sostenible de University of California, Berkeley. Analista senior de la Sección de Recursos Naturales del DEES de Fusades.

Yolanda Mayora de Gavidia: Licenciada en economía de la Universidad Dr. José Matías Delgado. Consultora en temas de competitividad, productividad, comercio y modernización del Estado; Ex-Ministra de Economía.

José Andrés Oliva: Máster en finanzas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Investigador de la Sección Macroeconómica del DEES de Fusades.

Lisette Calderón de Rodríguez: Máster en macroeconomía aplicada de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigadora de la Sección Social del DEES de Fusades.

Expertos extranjeros

Guillermo Calvo: Ph. D. en economía de University of Yale. Profesor de economía y asuntos internacionales de Columbia University y presidente de la International Economic Association.

Daniel Artana: Ph. D. en economía de University of California, Los Ángeles (UCLA). Economista jefe de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).

Francisco Rivera-Batiz. Ph. D. en economía del Massachusetts Institute of Technology (MIT). Director y profesor del programa en economía de la educación de Columbia University, Teachers College en Nueva York y profesor de la School of International and Public Affairs de Columbia University.

Tarsicio Castañeda: Ph. D. en economía de University of Chicago. Consultor internacional, especialista en el campo del desarrollo social.

Andrés Rodríguez Clare: Ph. D. en economía de University of Stanford. Profesor en The Pennsylvania State University.

Fernando Navajas: Ph. D. en economía de University of Oxford. Economista jefe de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).

Roger D. Norton: Ph. D. en economía de The Johns Hopkins University. Consultor internacional, asesor del Gobierno de Panamá en competitividad y exportaciones agropecuarias, y jefe de un proyecto de competitividad agrícola en Colombia.

Alexander Monge: Ph. D. en economía de University of Chicago. Profesor en The Pennsylvania State University.

Rudy Loo-Kung: Máster en economía de Columbia University. Candidato a Ph. D. en la misma universidad y asistente de investigación.

Luis Reyes: Gerente de proyectos del Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) del INCAE.

Documentos de base para la elaboración de la Estrategia económica, social e institucional 2009-2014 Capítulos 1-4

El rol de las variables externas y financieras en la economía salvadoreña.

Guillermo Calvo y Rudy Loo-Kung

Política tributaria en El Salvador: propuestas para el financiamiento del desarrollo.

Daniel Artana y Fernando Navajas.

Análisis y rediseño de los subsidios en El Salvador:

Daniel Artana y Fernando Navajas.

Eficiencia del gasto público y sostenibilidad fiscal en El Salvador:

Álvaro Trigueros Argüello.

Agenda de modernización e innovación para una gestión pública eficiente.

Yolanda Mayora de Gavidia.

Elementos para una estrategia de combate a la pobreza y protección social en El Salvador:

Tarsicio Castañeda y Rafael Pleitez Chávez.

Hacia un país más seguro: propuesta de una política integral de seguridad ciudadana.

Rafael Pleitez Chávez.

La estrategia educativa de El Salvador y sus desafíos.

Helga Cuéllar-Marchelli

La educación como eje del desarrollo económico: experiencias mundiales y estrategias para El Salvador:

Francisco Rivera-Batiz.

Crecimiento económico en El Salvador:

Andrés Rodríguez-Clare y Alexander Monge-Naranjo.

El Salvador: transitando hacia una economía del conocimiento.

Pedro Argumedo.

El Salvador: prioridades para el crecimiento y el desarrollo sostenible.

INCAE Business School, Centro Latinoamericano para la Competitividad y Desarrollo Sostenible (INCAE-CLADS). Luis Reyes, Fabio Vargas y Luis Rivera.

Salvadoreños en el exterior: socios estratégicos para el desarrollo.

Margarita Beneke de Sanfeliú.

Desarrollo competitivo ante el mercado internacional: lineamientos de mediano plazo.

Carlos Orellana Merlos y Carolina Alas de Franco.

Estrategia agropecuaria: retomando el camino hacia la competitividad.

Roger D. Norton y Amy Angel.

Recursos naturales, competitividad y calidad de vida.

Leopoldo A. Dimas.

Estrategia económica, social e institucional 2009-2014

Capítulo 5

Coordinadora

Claudia Beatriz Umaña: Licenciada en Ciencias Jurídicas de la Universidad Dr. José Matías Delgado. Estudios sobre comercio internacional en Georgetown University, Washington, D.C., Embajadora Especial de El Salvador para Negociaciones Internacionales. Directora del Departamento de Estudios Legales (DEL) de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades).

Coordinador de equipo de expertos extranjeros

Manuel Alcántara Sáez: Doctor en Ciencia Política y Sociología de la Universidad Complutense, Madrid. Vicerrector de Relaciones Internacionales y de Cooperación de la Universidad de Salamanca y catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca.

Expertos extranjeros

Fátima García Díez: Doctora en ciencia política de la Universidad de Salamanca, España. Profesora titular de ciencia política y de la administración de la Universidad de Salamanca.

Mercedes García Montero: Doctora en ciencia política y de la administración de la Universidad de Salamanca, España y Profesora ayudante del área de ciencia política de la Universidad de Salamanca.

Sebastián Linares: Doctor en ciencia política y de la administración de la Universidad de Salamanca, España. Profesor ayudante del área de ciencia política de la Universidad de Salamanca.

Elena Martínez Barahona: Doctora en Ciencia Política de European University Institute de Florencia, Italia. Profesora ayudante del área de ciencia política de la Universidad de Salamanca.

Expertos nacionales

Carmina Castro Calderón: Licenciada en ciencias jurídicas de la Escuela Superior de Economía y Negocios y Licenciada en filosofía de University of Reading, Inglaterra. Analista del DEL de Fusades.

Javier Castro De León: Licenciado en ciencias jurídicas de la Universidad Dr. José Matías Delgado. Postgrado en derecho constitucional en la Universidad de Salamanca, España y diploma sobre la unión europea y la integración centroamericana en la Universidad de Alcalá, España. Analista del DEL de Fusades.

Marjorie Chorro de Chávez: Licenciada en ciencias jurídicas de la Universidad Dr. José Matías Delgado. Diploma en comercio internacional del Instituto Europeo de Administración Pública de Holanda, y diploma en políticas públicas para la promoción de inversiones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Analista del DEL de Fusades.

Roberto Vidales: Maestría en relaciones internacionales de la Fletcher School of Law and Diplomacy de Tufts University, Boston. Licenciado en ciencias jurídicas de la Universidad Dr. José Matías Delgado y estudios de postgrado sobre el sistema legal estadounidense en Georgetown University, Washington, D.C. Analista del DEL de Fusades.

Raúl Villamariona: Licenciado en ciencias jurídicas de la Universidad Dr. José Matías Delgado. Estudios sobre derecho registral y empresarial en el INCAE. Analista del DEL de Fusades.

Luciana Yarhi: Licenciada en ciencia política de University of Pennsylvania y diploma en lingüística de la misma universidad. Analista del DEL de Fusades.

**Documentos de base para la elaboración de la
Estrategia económica, social e institucional 2009-2014
Capítulo 5**

Elecciones y sistema electoral.

Fátima García Díez.

Los partidos y el sistema de partidos.

Manuel Alcántara Sáez y Mercedes García Montero.

Relaciones Ejecutivo-Legislativo.

Mercedes García Montero.

La administración de justicia.

Elena Martínez Barahona y Sebastián Linares.

Descentralización municipal.

Sebastián Linares.

Transparencia y rendición de cuentas.

Sebastián Linares.

Cultura política, capital social y seguridad ciudadana.

Elena Martínez Barahona y Sebastián Linares.

Editora de la publicación

Yolanda Cabrera de González

Gráficas

Antonio Zuleta

Diseño de portada

Marisela Ávalos