



## *Superando las restricciones al crecimiento económico*

*Junio-2012*

INTRODUCCIÓN.....	3
PRIMERA RESTRICCIÓN: Percepción de Incertidumbre política .....	4
I.    Legitimidad del Sistema Electoral .....	5
A.    Sistema de elección de diputados .....	5
B.    Concejos Municipales Pluri-partidarios .....	6
C.    Tribunal Supremo Electoral: Separar lo administrativo de lo judicial.....	6
D.    Duración del período de alcaldes y diputados .....	7
E.    Voto salvadoreño en el exterior .....	7
F.    Fuero a funcionarios públicos sólo por hechos afines al ejercicio de sus funciones .....	7
II.   Legitimidad del sistema de Partidos Políticos.....	7
A.    Ley de Partidos Políticos .....	8
B.    Financiamiento de los Partidos Políticos .....	8
C.    Elecciones Primarias.....	8
SEGUNDA RESTRICCIÓN: Debilidades Institucionales.....	8
I.    Transparencia y Control de Fondos Públicos .....	8
A.    Sistema coordinado de transparencia .....	9
B.    Instituto de Acceso a la Información pública IAPI .....	10
C.    Modernización de la Corte de Cuentas de la República .....	10
D.    Tribunal de Ética Gubernamental .....	11
E.    Sección de probidad de la Corte Suprema de Justicia SP-CSJ .....	12
F.    Sub Secretaría de Transparencia y Anticorrupción.....	12
G.    Control de los fondos públicos.....	12
II.   Meritocracia de la Administración Pública .....	13
III.  Gobierno Electrónico.....	14
IV.  Agenda de Competitividad Municipal .....	15
V.   Sistema de Transporte Masivo de Pasajeros .....	16
VI.  Integración Centroamericana .....	19
VII. Sistema Nacional de Concesiones .....	23

TERCERA RESTRICCIÓN: Violencia e Inseguridad Ciudadana .....	26
I. Educación: Estrategia de Prevención a largo plazo.....	26
II. Aporte estratégico del sector empresarial .....	30
III. Fortaleciendo la capacidad de las entidades públicas .....	32
IV. Estrategia de Rehabilitación: evitando la reincidencia .....	35
V. Estrategia de prevención: reduciendo los riesgos .....	38
VI. Estrategia de represión: disminuyendo la criminalidad .....	40
VII. Marco Legal .....	41
CUARTA RESTRICCIÓN: Bajo capital humano en la educación secundaria y terciaria .....	42
I. Educación: Estrategia de prevención a largo plazo .....	42
II. Programas de becas Integrales.....	42
III. Programas de vinculación universidad-empresa .....	43
IV. Formación del capital humano en turismo.....	43
V. Formación de capital humano para producir y exportar.....	44
VI. Formación en logística y servicios internacionales .....	44
QUINTA RESTRICCIÓN: Deficiente infraestructura: aeropuertos, electricidad y agua .....	45
I. Institucionalidad para el Sistema Nacional de Concesiones .....	45
II. Proyectos de infraestructura.....	45
A. Sector de energía eléctrica.....	45
B. Sector de telecomunicaciones.....	47
C. Sector Hídrico.....	47
D. Sector Aeroportuario .....	48
E. Sector Portuario .....	49
F. Sistema Vial .....	49
G. Desechos Sólidos.....	51
H. Transporte Público de Pasajeros.....	51
I. Otros Sectores Sujetos a Concesiones .....	52

El gobierno de Estados Unidos ha lanzado la iniciativa Asocio por el Crecimiento -Partnership to Grow-, la cual considera la participación de cuatro países: Tanzania, Filipinas, Ghana y El Salvador. Esta iniciativa tiene como objeto fundamental buscar soluciones para superar las barreras para el crecimiento económico.

Como punto de partida, un equipo conjunto de economistas de El Salvador y los Estados Unidos ha elaborado un diagnóstico preliminar sobre los obstáculos al crecimiento de la economía salvadoreña, los cuales inhiben la inversión privada en el país, y por ello, repercuten negativamente en el crecimiento económico.

Las limitaciones identificadas que requieren atención inmediata son las siguientes:

1. Violencia e Inseguridad Ciudadana
2. Baja productividad en el sector transable

También identificaron restricciones adicionales que requieren intervención y monitoreo permanente:

3. Percepción de Incertidumbre Política
4. Bajo capital humano en la educación secundaria y terciaria
5. Deficiente infraestructura: aeropuertos, electricidad y agua
6. Debilidades Institucionales
7. Deficiente acceso al crédito
8. Elevada informalidad de la economía
9. Baja tasa de ahorro nacional
10. Riesgos Macroeconómicos
11. Cambio climático, riesgo y vulnerabilidad

Para el sector empresarial salvadoreño el principal factor que ha limitado el crecimiento económico está asociado a la incertidumbre política, y sus derivaciones en el debilitamiento de la institucionalidad. Ambas problemáticas se han agravado en los últimos años y actualmente provocan altos niveles de crispación, con claros enfrentamientos entre los Órganos del Estado. Paralelamente, la problemática de la violencia y la inseguridad ciudadana han escalado hasta niveles preocupantes que atentan contra la seguridad nacional. De manera complementaria, el crecimiento de la producción nacional se ha visto afectado por el limitado desarrollo de la infraestructura y del capital humano.

En resumen: incertidumbre política, débil institucionalidad, inseguridad ciudadana, limitada infraestructura y capital humano.

ANEP, a través de las diferentes ediciones de ENADE, ha planteado propuestas de política pública que buscan influir positivamente a alcanzar el desarrollo del país, principalmente en las cinco áreas mencionadas en el párrafo anterior. El presente documento contiene estas propuestas, asociándolas a cada restricción para el crecimiento económico.

Al presentar este documento, ANEP tiene la intención de influir positivamente en las políticas públicas que los gobiernos de Estados Unidos y El Salvador propondrán para superar los obstáculos mencionados, como parte del proceso de definición de estrategias, y de la toma de decisiones conjunta sobre prioridades y planificación, todo ello con el objetivo de reactivar la inversión y el crecimiento económico.

**San Salvador, 30 de junio de 2011**

## **PRIMERA RESTRICCIÓN: Percepción de Incertidumbre política**

Entre las expresiones más claras de los cambios que ha experimentado el país en los últimos quince años, destaca el surgimiento y participación de distintas fuerzas en el quehacer nacional, la transformación de los “alzados en armas” en un partido político, el surgimiento y la desaparición de otros por disposiciones legales y la configuración de alianzas entre fracciones legislativas con diferentes principios ideológicos, todo lo cual es potencialmente propiciatorio de la democracia.

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

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

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

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

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

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

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

Los recientes acontecimientos alrededor de la aprobación legislativa y la sanción presidencial del Decreto 743 demuestran las debilidades del sistema de partidos políticos, que buscan hacer prevalecer el interés de las cúpulas partidarias, subordinando la voluntad ciudadana.

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

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

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

## **I. Legitimidad del Sistema Electoral.**

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

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

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

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

### **A. Sistema de elección de diputados**

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

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

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

Ante esta situación, el sector empresarial propone lo siguiente:

- Con respecto al diseño de las papeletas, es necesario que cada candidato sea presentado con su nombre, fotografía y número correlativo. De esa manera se facilitará el proceso de rápida identificación y votación por parte del elector<sup>2</sup>.
- Con el fin de que el votante cuente con una amplitud de opciones y su voto tenga incidencia real en los resultados, es indispensable que se exija a los partidos políticos presentar planillas completas; es decir, que postulen tantos candidatos como escaños se estarían disputando en cada circunscripción<sup>3</sup>.

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

<sup>2</sup> "Contexto actual de rediseño electoral". Boletín No. 3 Nov/Dic, Departamento de Estudios Políticos. FUSADES 2010

<sup>3</sup> "Presentación de planillas completas: un requisito indispensable en las próximas elecciones". Memorandum político No. 5, Departamento de Estudios Políticos. FUSADES 2011

- Respecto a la manera en que se ejerce el voto, éste debe buscar el fortalecimiento de la democracia electoral, aumentando la identificación y la rendición de cuentas entre el ciudadano y el representante.

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

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

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

Por ello, se propone que la legislación secundaria especifique que tendrá prioridad la elección de personas sobre la de banderas partidarias: los votos por la bandera de los partidos servirán únicamente para efectos de contabilizar los escaños obtenidos por cada partido, mientras que la asignación de los escaños al interior de cada partido dependerá del número de votos que obtuvo cada candidato<sup>4</sup>.

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

## **B. Concejos Municipales Pluri-partidarios<sup>5</sup>**

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

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

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

Esta reforma sólo requiere modificación de dos cuerpos legales: se propone reformar el Código electoral y el Código Municipal en los artículos que se refieren a la composición de los concejos municipales<sup>6</sup>. Asimismo, cabe mencionar la necesidad de establecer una cláusula de gobernabilidad que garantice estabilidad política respecto de las decisiones de los concejos.

## **C. Tribunal Supremo Electoral: Separar lo administrativo de lo judicial**

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

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

---

<sup>4</sup> "Mecanismos de asignación de escaños para la reforma electoral". Memorándum político No. 4, Departamento de estudios Políticos. FUSADES 2011

<sup>5</sup> El estudio "Concejos Municipales Plurales y Gobernabilidad Democrática para El Salvador", financiado por la Red de cooperantes para el Desarrollo Local RECODEL en 2008, contiene propuestas que se aproximan a la visión del sector empresarial sobre esta temática.

<sup>6</sup> Artículos 12, 220 y 264 del Código Electoral. Artículos 24, 25, 30, 31, 38, 41, 46, 48 y 53 del Código Municipal.

## **D. Duración del período de alcaldes y diputados**

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

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

## **E. Voto salvadoreño en el exterior**

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

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

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

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

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

Asimismo, es necesario revisar los cargos públicos planteados en la Constitución de la República que tienen derecho a fuero, porque en algunos casos el espíritu del fuero no corresponde al contexto histórico actual<sup>7</sup>.

## **II. Legitimidad del sistema de Partidos Políticos**

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

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

---

<sup>7</sup> Tal es el caso de los magistrados de Cámara que fueron insertados en la lista de los funcionarios con fuero en 1939, tiempo en el cual existían únicamente tres cámaras en todo el país; o bien, en lo que respecta a los gobernadores departamentales, quienes perdieron sus principales atribuciones luego de la Constitución de la República de 1983. "Polémica Sobre el Fuero de los Funcionarios Públicos". Boletín No. 82, Departamento de Estudios Legales. FUSADES 2007.

## **A. Ley de Partidos Políticos**

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

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

## **B. Financiamiento de los Partidos Políticos**

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

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

## **C. Elecciones Primarias**

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

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

Al respecto, es conveniente destacar que los dos partidos mayoritarios Alianza Republicana Nacionalista ARENA, y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional FMLN, se han comprometido públicamente a impulsar la mayor parte de las reformas arriba citadas<sup>8</sup>: reformas al sistema electoral, separación de funciones del Tribunal Supremo Electoral TSE, concejos municipales plurales, voto en el exterior y Ley de Partidos Políticos. Sin embargo, se observa cierto nivel de pasividad y desinterés en concretar dichas reformas.

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

## **SEGUNDA RESTRICCIÓN: Debilidades Institucionales**

### **I. Transparencia y Control de Fondos Públicos**

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

La utilización de un cargo público en beneficio propio o de terceros y en contra de los intereses de la sociedad, mediante la comercialización de puestos, las comisiones ocultas en proyectos de obras públicas, la apropiación de fondos o propiedad estatal, el nepotismo y la obtención de favores a amigos o familiares,

<sup>8</sup> Campo Pagado FMLN 2010, "El FMLN ante la sentencia 61-2009 de la Corte Suprema de Justicia", La Prensa Gráfica, 18 de agosto de 2010; Campo Pagado ARENA 2010, "Ante el momento político que vive la Nación", La Prensa Gráfica, 18 de agosto de 2010; FMLN 2009, Programa de gobierno "Nace la Esperanza, Viene el Cambio"; y ARENA 2009, Programa de Gobierno Ciudadano 2009-2014 "País más justo".



el abuso de la autoridad pública con el fin de obtener pagos o beneficios personales, y el uso indebido de fondos públicos, entre otras, son prácticas de corrupción.

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

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

En los ámbitos social y económico, la corrupción también tiene efectos graves: distorsiona los objetivos y el esfuerzo del sector productivo, fomenta el desarrollo y la perpetuidad de estructuras monopólicas u oligopólicas en los mercados de manera artificial, reduce los incentivos a la inversión debido a los mayores niveles de riesgo, desincentiva la entrada de potenciales empresarios a los mercados –en particular los inversionistas extranjeros–, frena la innovación y el desarrollo creativo porque se desprotege la propiedad intelectual, distorsiona la toma de decisiones en el sector público respecto de los niveles de servicios e inversión provistos por el Estado, entre otros.

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

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

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

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

En este sentido, se debe fomentar exhaustivamente la transparencia y la rendición de cuentas en el sector público. La transparencia se refiere al flujo dinámico de información de interés público que permite a los actores sociales tomar mejores decisiones. La información de la gestión gubernamental puesta en el dominio público mejora las decisiones de los consumidores, inversionistas y votantes, y crea nuevos incentivos para que el quehacer del Estado responda a las prioridades públicas.

Por ello, se propone trabajar en las siguientes áreas.

## **A. Sistema coordinado de transparencia**

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

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

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

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

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

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

## **B. Instituto de Acceso a la Información pública IAPI**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Actualmente, la labor que desempeña este ente contralor de los fondos públicos dista de ser ejercida con efectividad e independencia, lo que dificulta implementar medidas de carácter preventivo, así como aplicar

las sanciones correspondientes en los casos de incumplimiento de las leyes. Por el contrario, pareciera que prevalece la manipulación de la información con fines distintos a garantizar su uso racional y eficiente.

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

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

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

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

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

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

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

#### **D. Tribunal de Ética Gubernamental**

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

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

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

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

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

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

## **F. Sub Secretaría de Transparencia y Anticorrupción**

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

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

1. Promover la aprobación de un decreto presidencial sobre probidad y conflicto de intereses en las entidades del Ejecutivo.
2. Facilitar procesos de discusión y análisis para arribar a una reforma integral de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública LACAP.
3. Garantizar que las reformas para la profesionalización del servicio civil incorporen elementos de transparencia y lucha contra la corrupción.
4. Crear mecanismos de información oficiosa que se activen durante coyunturas relevantes, como los casos de emergencia y reconstrucción nacional y/o planes especiales o regionales.
5. Dar agilidad a la elaboración de la Política de Transparencia del Órgano Ejecutivo.
6. Fomentar el establecimiento y funcionamiento de Oficinas de Información y Respuesta en las entidades del Órgano Ejecutivo.
7. Mejorar y estandarizar los sitios Web de las entidades del Órgano Ejecutivo de acuerdo a los formatos e indicadores internacionales de gobierno electrónico transparente.

## **G. Control de los fondos públicos**

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

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

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

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

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

Por ello, se propone que la Asamblea Legislativa ejerza su rol de contrapeso, fortaleciendo y dando mayor independencia a la Unidad de Análisis y Seguimiento del Presupuesto de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto, y que sus informes periódicos y extraordinarios, así como cualquier otra información recabada, sean de obligatorio conocimiento del público, para que la ciudadanía, las entidades intermedias de la sociedad y la prensa, se informen, identifiquen y ejerzan auditoría social del desempeño del gobierno.

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

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

## II. Meritocracia de la Administración Pública

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

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

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

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

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

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

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

- i. En el mismo contrato se establecerán las entidades privadas responsables de realizar una auditoría para evaluar el cumplimiento del mismo, así como los respectivos atenuantes. En caso de incumplimiento, el funcionario deberá renunciar y/o el Presidente de la República lo destituirá. Este contrato será de conocimiento público.

### III. Gobierno Electrónico

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

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

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

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

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

- a. Fortalecer la Dirección de Innovación Tecnológica e Informática ITIGES, la cual pertenece a la Secretaría Privada de la Presidencia, para el desarrollo efectivo de su Política Global de Presencia Web que busca la modernización de los procesos administrativos del Estado.
- b. Retomar la Política Nacional de Informática aprobada por CONACYT en 2000.
- c. Crear el marco institucional para impulsar la Estrategia Nacional del Programa e-país.
- d. Crear el marco legal adecuado para impulsar el gobierno electrónico, aprobando la Ley de Comercio Electrónico, Ley de la Firma Electrónica, Ley de Facturación y Pagos Electrónicos, Ley de Protección de Datos, y reformar el Código Penal y la Ley de Propiedad Intelectual en concordancia con estas nuevas leyes.
- e. Implementar la simplificación de trámites en todas las entidades gubernamentales, de tal forma que se supriman aquellos que sean innecesarios, que incrementan el costo operacional y hacen menos eficientes a la Administración Pública. Para ello se deberá reducir los requisitos y exigencias necesarias para la creación de nuevas empresas y otros procedimientos empresariales, estableciendo instrumentos homogéneos que faciliten el registro y control, e incorporando sistemas de supervisión automatizados que minimicen la necesidad de estructuras de supervisión y de control adicionales. A estos efectos, se propone aprobar la Ley de Simplificación de Trámites y la Ley de Procedimientos Administrativos.
- f. Adoptar, por parte del Estado, las TIC como la base para desarrollar un proceso de modernización de su propio funcionamiento y de los servicios que brinda, facilitando su acceso a los ciudadanos y empresas. Con ello, disminuirán los costos de funcionamiento de varias entidades públicas, los cuales podrían ser destinados a atender las necesidades sociales de la población más pobre del país. Entre los servicios a prestar se encuentran los siguientes:
  - Trámites de comercio exterior, que incluyen autorizaciones fitosanitarias, emisión de certificados de origen, devolución de impuestos y la emisión de permisos de importación de bienes controlados como armas, medicinas y materiales químicos.
  - Trámites y servicios en línea, como la consulta de infracciones de vehículos, registro de propiedad, emisión de solvencia de policía, de impuestos internos y municipales, pago de impuestos, documentos como el pasaporte, el número de identidad tributaria, NIT, DUI, entre otros.
  - Trámites para la compra de activos y suministros del gobierno a partir de una plataforma electrónica, lo cual contribuirá a establecer transparencia en las operaciones.
  - Pago electrónico del Impuesto Sobre la Renta y al Valor Agregado.
  - Publicación de carteles y subasta electrónica de las licitaciones gubernamentales.

- Implementación de la e-Democracy, que incluye biblioteca jurídica, consulta del diario oficial y voto electrónico.
- g. Construir una red inalámbrica a nivel nacional que pueda ser utilizada por todas las entidades públicas del país; de manera especial, se requiere que esta red llegue a todas las escuelas públicas, unidades de salud, a las 262 municipalidades y a otras entidades públicas descentralizadas.
- h. Establecer políticas para impulsar la educación a través de las TIC. En particular, dado que los niños y jóvenes son los principales usuarios de las TIC, el gobierno deberá garantizar que los alumnos de cada entidad educativa pública del país tendrán acceso al uso de computadoras e internet. Para tal efecto, se podrá contratar a empresas privadas para la prestación de estos servicios.
- i. Establecer el marco legal para el desarrollo de la educación no presencial.

#### **IV. Agenda de Competitividad Municipal**

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

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

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

Los resultados del estudio mostraron que, aún cuando las dotaciones de recursos tales como infraestructura, desarrollo humano y cercanía de mercados son un aspecto importante, no influyen directamente en la creación de un entorno competitivo.

Por el contrario, se demostró que aspectos como transparencia, servicios municipales eficientes, proactividad y pagos informales son los principales factores subyacentes a la competitividad, y están correlacionados con el éxito de los negocios.

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

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

##### **A. Transparencia municipal**

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

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

##### **B. Servicios municipales**

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

##### **C. Pro-actividad municipal**

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

##### **D. Pagos Informales**

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

#### **E. Seguridad Ciudadana Municipal**

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

#### **F. Tiempo para cumplir con regulaciones**

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

#### **G. Tasas e Impuestos**

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

#### **H. Costos de Entrada**

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

#### **I. Regulaciones Municipales**

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

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

### **V. Sistema de Transporte Masivo de Pasajeros**

Desde hace treinta años, el sistema de transporte masivo de pasajeros del país se ha venido deteriorando progresivamente. En la actualidad, es caótico y desordenado, genera altos niveles de contaminación al aire y serios problemas de congestión debido a la sobreoferta y a la deficiente logística de las rutas.

Además, los usuarios reciben maltratos de parte de los motoristas y en muchas ocasiones están expuestos a ser víctimas de delitos, las unidades están en mal estado y son cada vez más viejas y deterioradas, siendo frecuentes los accidentes de tránsito con fatales resultados. Los pasajeros “gastan” una parte significativa de su tiempo en desplazarse de manera incómoda e insegura.

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

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

Sin embargo, la problemática del transporte colectivo nacional requiere una estrategia integral, por eso se propone construir un NUEVO SISTEMA DE TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS que además de solucionar de forma sistémica el problema del transporte en San Salvador, se constituya en el proyecto detonante para iniciar un proceso de transformación y regeneración de la ciudad capital, posibilitando el desarrollo de proyectos complementarios que eleven el nivel de competitividad de San Salvador y mejore significativamente la calidad de vida de sus habitantes.

#### **B. Externalidades de un Nuevo Sistema de Transporte Masivo de Pasajeros**

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

- Mecanismo que favorece la solidaridad hacia los usuarios del transporte público.
- Mejora la relación entre cobertura, capacidad, calidad y tarifa del servicio.
- Aumenta los niveles de seguridad ciudadana y disminuye la contaminación ambiental.



- Reduce significativamente los tiempos de viaje, congestión vehicular, y costos de operación y mantenimiento de los buses y de los vehículos particulares.
- Oportunidad de iniciar un proceso de transformación, regeneración y recuperación de las ciudades, para convertirlas en urbes modernas, accesibles y seguras.

### **C. Características del Nuevo Sistema de Transporte Masivo de Pasajeros**

El Nuevo Sistema tendrá al menos las siguientes características:

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

### **D. Componentes del Nuevo Sistema de Transporte Masivo de Pasajeros**

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

#### **• Infraestructura Vial**

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

La primera etapa deberá considerar dos corredores: uno oriente-occidente de 20 Km entre Santa Tecla e Ilopango, y otro nortesur 15 Km entre Apopa y San Marcos, para totalizar 35 Km de longitud. Las siguientes etapas se construirán de manera flexible, para atender la demanda y el crecimiento poblacional de las ciudades. Se estima que la construcción de la primera etapa tendría un costo total de alrededor de US \$ 350 millones.

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

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

#### **• Financiamiento de la infraestructura vial**

Se propone que la construcción de la infraestructura vial sea responsabilidad pública. ¿Es viable financiar completamente la construcción de esta infraestructura con fondos públicos?

Sólo basta con decir que entre 2008-2010 el gobierno “entregó” US \$ 180 millones en concepto de subsidio al sistema actual, sólo para “compensar” el aumento del costo de operaciones de los buses, y sin que haya mejorado la situación del transporte masivo. Sólo utilizando el actual impuesto de \$ 0.10 por galón de combustible, que recauda US \$35 millones anuales, y con el cual se financia el subsidio, es posible pagar la primera etapa del Nuevo Sistema durante 10 años.

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

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

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

#### **• Prestación del servicio de transporte masivo de pasajeros**

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

- **Líneas alimentadoras**

Los habitantes de colonias/barrios más alejados de los corredores del eje principal se movilizarán hacia/desde sus viviendas/lugares de trabajo y estudio hacia las estaciones/terminales a través de líneas de buses especiales que formarán parte del Nuevo Sistema.

Este servicio también será concesionado y contará con un sistema de tarifas conjuntas para los usuarios.

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

- **Seguro obligatorio para las unidades del Nuevo Sistema**

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

- **Recaudación**

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

- **Seguridad**

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

- **Profesionalización de los motoristas**

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

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

- **Administración financiera**

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

- **Planificación y control**

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

- **Capital humano**

Dado que el capital humano es esencial para los nuevos emprendimientos que requieren el uso intensivo de tecnología, se deberá becar a profesionales salvadoreños en diversas universidades extranjeras para que realicen estudios de maestrías en sistemas de transporte, y que, al regresar, se incorporen en las diferentes áreas del proyecto. Incluso, se puede gestionar con los gobiernos de los países de destino, que los becarios realicen pasantías en las entidades público-privadas que administran sus sistemas de transporte. En la etapa inicial, se contratará a consultores internacionales.

- **Proyectos Complementarios**

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

Un proyecto complementario que favorecerá el desarrollo humano en las ciudades del AMSS es la construcción de una ciclovía urbana que puede ser utilizada de manera permanente por los habitantes, ya sea de manera recreativa, deportiva y/o como alternativa para trasladarse diariamente a los lugares de

estudio/trabajo. De manera ideal, la ciclovía podría seguir el trazo de los corredores viales de uso exclusivo para los buses del Nuevo Sistema.

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

#### • **Requisitos para implementar el Nuevo Sistema**

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

##### ✓ **Unidad Social**

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

##### ✓ **Liderazgo**

Se requiere una entidad/grupo de personas/organizaciones que crea completamente en el proyecto y que se juegue su credibilidad en impulsarlo, persuadiendo al resto de actores de las ventajas y ganancias de implementar el Nuevo Sistema. Se requiere un fuerte liderazgo para impulsar su financiamiento y para incentivar el retiro gradual de buses y microbuses en mal estado y con vida útil finalizada.

##### ✓ **Visión de mediano y largo plazo**

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

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

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

##### ✓ **Institucionalidad**

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

## **VI. Integración Centroamericana**

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

Cuando se creó el Mercado Común, las teorías económicas en boga propugnaban por un desarrollo basado en la sustitución de importaciones con elevados aranceles, bajo el concepto de la industria infante y zonas de libre comercio para aprovechar las economías de escala.

Hoy en día, la pauta del desarrollo mundial presenta para el país y la región en general, un escenario totalmente distinto bajo la presión de la globalización. El proceso apunta a una liberalización progresiva del intercambio de bienes y servicios en el marco de la Organización Mundial del Comercio, OMC, mientras se firman tratados comerciales de manera individual o en bloque.

En ese contexto, los países centroamericanos discuten y negocian acuerdos para avanzar en la unión aduanera. De alguna manera, se aplican principios del concepto conocido como “regionalismo abierto”.

### **A. Institucionalidad de la Integración Centroamericana**

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

Entre éstas se destaca el Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE, la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, SIECA, el Consejo Monetario Centroamericano, CMCA, y el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

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

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

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

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

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

- Redefinir el rol de los organismos creados, especialmente de la Secretaría General del SICA y de la SIECA, para que integren programas y acciones que puedan crear una sinergia de todo el Sistema.
- Elevar a una categoría superior el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia, siguiendo la figura que en estos casos ha adoptado la Unión Europea.
- Acelerar los procesos de convergencia de los tratados comerciales suscritos y vigentes en diferentes momentos y con diferentes socios.
- Tomar decisiones de política para armonizar aranceles, facilitar el comercio regional, avanzar en la unión aduanera y perfeccionar los mecanismos para resolver disputas comerciales.
- Impulsar una convergencia en la política económica de los países centroamericanos, que incluya aspectos relacionados con la política fiscal, cambiaria, comercial, los macro precios, entre otros.
- Promover políticas coordinadas a nivel regional para promover la ciencia y la tecnología, así como políticas productivas y de incentivos para estimular la producción y el empleo.
- Implementar políticas y planes regionales y coordinados para enfrentar el narcotráfico, el crimen organizado y las pandillas, entre otras expresiones que debilitan la seguridad regional.
- Abrir mayores espacios para incrementar la participación del sector empresarial, representado en federaciones gremiales regionales de los sectores industria, comercio, exportadores, constructores, agro y agroindustria, pequeña empresa, servicios, entre otros, para construir conjuntamente el nuevo modelo de integración.
- En el ideal, la integración centroamericana debe avanzar hacia delegar en la institucionalidad regional algunas de las competencias de los gobiernos nacionales, transitando desde el actual esquema intergubernamental hacia la construcción de entidades supranacionales.

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

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

## **B. Facilitación del comercio**

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

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

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

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

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

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

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

### **C. Unión Aduanera Centroamericana**

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

La Unión Aduanera Centroamericana implica la armonización de los derechos arancelarios a la importación de bienes desde terceros países, sin excepciones; la eliminación de los puestos aduaneros fronterizos entre los países miembros, armonizar la legislación y los procedimientos administrativos aduaneros, establecer una reglamentación técnica regional y conformar una administración común.

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

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

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

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

1. La integración debe estar en función del desarrollo de la producción nacional de las Partes y no sólo del incremento del comercio.
2. Para su legitimidad, la Unión Aduanera debe ser conformada por lo menos por cuatro países de la región, lo ideal es contar con el acompañamiento de Costa Rica.

3. Debe basarse en el debido respeto de la normativa comunitaria, a saber:

- Tratamiento correcto al criterio de origen como requisito del libre comercio, sin pretender confundirlo con el libre tránsito de mercancías.
- Respeto a la soberanía sanitaria, procurando armonizar programas nacionales y regionales, congruentes con los compromisos comerciales multilaterales y bilaterales suscritos.
- Respeto a la base legal del trato especial que consigna el Anexo A del Tratado General.

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

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

#### **D. Simplificación de Aduanas**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las TIC también contribuirán a combatir el contrabando y la sub-facturación a partir de criterios como país de origen, tipo de mercadería y entidad importadora, cruzando información sobre valores de importaciones declarados en el país contra los reportados como exportaciones en el país de origen.

Ello requiere la construcción y permanente actualización de un sistema estadístico de aduanas que cumpla con estándares de calidad, el cual, además de los usos internos correspondientes, esté disponible al público.

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

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

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

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

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

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

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

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

## **3. Simplificación de los procedimientos aduaneros**

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

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

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

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

## **VII. Sistema Nacional de Concesiones**

### **A. Institucionalidad para el Sistema Nacional de Concesiones**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En nuestro país, hay un amplio margen para impulsar una estrategia de modernización y ampliación de la infraestructura bajo esquemas similares. Por ello, se recomienda establecer un Sistema Nacional de Concesiones, donde el Estado otorgue las obras públicas prioritarias, mediante licitaciones competitivas, transparentes y abiertas, con el objeto de preservar y mejorar la calidad de la infraestructura y de los servicios públicos.

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

## **2. Consejo Nacional de Infraestructura e Inversiones**

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

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

## **3. Sistema Nacional de Inversiones**

De manera complementaria, se propone aprobar e implantar los lineamientos del Sistema Nacional de Inversiones para garantizar que cada obra de inversión pública sea consecuente con las prioridades establecidas a partir de una visión de nación, y que cada obra se ejecute de acuerdo a la rentabilidad ambiental, social, financiera y económica, con mecanismos técnicos de evaluación, de gestión e impacto. Este Sistema se convertirá en una instancia técnica para evaluar los proyectos públicos que sean propuestos, y a partir de la respectiva evaluación, asignarles un puntaje y una posición de prioridad respecto del resto de proyectos.

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

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

## **4. Entidad responsable de las concesiones**

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

## **TERCERA RESTRICCIÓN: Violencia e Inseguridad Ciudadana**

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

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

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

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

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

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

Por ello, se propone el diseño y la implementación de una ESTRATEGIA INTEGRAL DE SEGURIDAD CIUDADANA que, de manera conjunta, englobe estrategias para:

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

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

### **I. Educación: Estrategia de Prevención a largo plazo**

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

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

¿Por qué se propone invertir en educación como una estrategia para prevenir a largo plazo la delincuencia? Es más, ¿por qué en este documento la primera propuesta del sector empresarial es la educación? Es innegable que todos los días niños y jóvenes se incorporan a las pandillas. Cada día perdemos el futuro, porque nuestro esquema educativo es incapaz de atraer y mantener incentivados a estos niños y jóvenes. Por el contrario, empujados por la realidad y sin más trámite, pasan a engrosar este creciente ejército de delincuentes que se ha convertido en un problema que pone en riesgo la seguridad nacional.

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

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

## **A. Ampliar la Jornada Educativa**

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

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

Todo esto trae consigo una serie de riesgos para la niñez y juventud salvadoreña: no sólo están desperdiciando su tiempo y sus potencialidades al no realizar actividades provechosas, sino que se tornan presa fácil para ser reclutados por las pandillas.

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

## **B. Arte en las escuelas**

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

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

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

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

## **C. Aprendiendo a Trabajar**

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

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

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

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

#### **D. Programa Universal de Deportes**

El deporte ayuda a mantener la buena salud física y prevenir enfermedades. Además, reporta una serie de beneficios adicionales para los practicantes, sobre todo, para niños y jóvenes.

En primer lugar, fomenta la disciplina y el esfuerzo propio como elementos importantes para la consecución de objetivos, lo cual refuerza positivamente valores como la responsabilidad y la honestidad en etapas adultas. Asimismo, contribuye a la integración social de los niños, ayudándoles a ingresar a la sociedad y enseñándoles a seguir un conjunto de reglas y normas determinadas para la convivencia. Allí aprenden a que existe una sanción por el incumplimiento de las mismas y una retribución por defender y reclamar sus derechos de forma adecuada.

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

Por todos los beneficios que este tipo de prácticas conlleva, se propone establecer un Programa Nacional Universal de Deportes, que además de desempeñar una función recreativa, desempeñe una función formativa como ámbito privilegiado de aprendizaje y asunción de reglas y normas, de la autodisciplina y el juego limpio, mostrando la relación directa que existe entre deporte y Estado de Derecho.

Dicho programa pondrá a disposición de los niños y jóvenes del país la opción de practicar una canasta básica de cinco deportes, desarrollados de manera formal, aplicando las reglas del juego e inculcándoles desde su infancia valores como los mencionados anteriormente.

Para ello, será necesaria la construcción de un complejo deportivo integral por cada municipio, por cada 25 mil habitantes o por cada centro escolar, según corresponda y de acuerdo con las normas internacionales vigentes.

#### **E. Universalizar la enseñanza del idioma inglés**

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

Está comprobado que conocer una segunda lengua beneficia al área del cerebro que procesa información, mejorando todas las funciones cognitivas, la atención, percepción, memoria, inteligencia y lenguaje. Los niños bilingües se destacan por tener una mejor capacidad de selección de respuestas, y una mayor habilidad para llevar a cabo tareas simultáneas, gracias a que consiguen evitar interferencias y controlar el comportamiento<sup>9</sup>.

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

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

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

<sup>9</sup> Rodríguez-Fornells, Antoni. Profesor de la Universidad de Barcelona e investigador de la Institució Catalana de Recerca i Estudis Avançats (Icrea).

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

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

Para llevar a cabo un programa de esta envergadura y garantizar su éxito es imprescindible contar con un amplio personal docente, debidamente capacitado y certificado, tanto en el conocimiento lingüístico del idioma como en modernas metodologías adecuadas para su enseñanza<sup>10</sup>.

Para suplir esta deficiencia, se propone implementar un audaz proyecto de formación de dos mil docentes a tiempo completo en un período entre 18 y 24 meses. Mientras, suspenderían las clases normales de inglés. Además, el país puede solicitar la colaboración de gobiernos amigos, como Estados Unidos, para capacitar adecuadamente a educadores y formadores.

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

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

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

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

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

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

## **F. Educando en ciencia**

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

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

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

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

---

<sup>10</sup> En este sentido, el año cero del proyecto debería dedicarse exclusivamente a esta labor.

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

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

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

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

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

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

## II. [Aporte estratégico del sector empresarial](#)

### A. **Antecedentes**

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

- **Programa Bienes de Consumo por Armas**

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

- **Patronato Anti Secuestro**

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

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

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

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

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

- **Programa Rutas Seguras**

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

La estrategia tenía a la base la denuncia oportuna y el intercambio efectivo de información entre los diferentes actores, lo cual condujo a una serie de resultados exitosos. En un año, las pérdidas por robo de mercadería disminuyeron en un 60%. Luego de tres años, se desarticulaban importantes estructuras delincuenciales que impactaban negativamente la distribución de diferentes productos a nivel nacional.

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

## **B. Fundación Paz Ciudadana**

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

Por ello, ANEP iniciará consultas exploratorias con las gremiales empresariales socias, con organizaciones ciudadanas del sector privado y con empresas para crear en El Salvador una entidad similar a la Fundación Paz Ciudadana de Chile<sup>11</sup>, “entidad sin fines de lucro cuya misión es producir conocimiento, tecnología e innovación para el perfeccionamiento de las políticas públicas en materia de reducción del delito, sobre bases técnicas, desideologizadas y apolíticas. Este trabajo se extiende a todas las áreas relevantes para la disminución de la delincuencia e incluye la prevención social y situacional, el sistema judicial y penitenciario, y la reinserción de los infractores.

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

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

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

1. Crear un Observatorio de la Criminalidad que desarrolle actividades como las siguientes:

---

<sup>11</sup> [www.pazciudadana.cl](http://www.pazciudadana.cl)

- Recopilar, sistematizar y publicar los índices de criminalidad y violencia, principalmente de asesinatos y extorsiones.
  - Dar seguimiento individualizado al proceso judicial de cada delito de asesinatos y extorsiones: diligencias e investigación realizada por las autoridades competentes, captura de sospechosos, calidad de las pruebas presentadas en los procesos judiciales, dictamen condenatorio/exculpatorio de los acusados por parte de los jueces, cumplimiento de las penas por parte de los culpables.
  - Realizar y analizar encuestas de victimización y temor al delito
  - Monitorear las estrategias gubernamentales en materia de seguridad ciudadana, reconociendo logros, señalando debilidades y proponiendo soluciones en las áreas que requieran mayor atención.
2. Crear un Observatorio Judicial con el objeto de monitorear y llevar registros de las sentencias y resoluciones que dictan los funcionarios judiciales, lo que posibilitaría difundir su desempeño entre la sociedad civil y los medios de comunicación para seguimiento y evaluación de su gestión.
  3. Fortalecer y profundizar la relación de coordinación con la Policía Nacional Civil PNC, Fiscalía General de la República FGR, Órgano Judicial y alcaldías municipales, con el objetivo de contribuir a mejorar la eficacia colectiva en el control de la violencia y la criminalidad.
  4. Crear espacios para la discusión objetiva y abierta de la problemática de inseguridad ciudadana en el país y la región, así como recopilar ideas y propuestas de solución de parte de diversos actores nacionales e internacionales.
  5. Realizar conferencias, seminarios y actividades similares destinadas a difundir valores y principios cívicos y de convivencia social, mejorar el conocimiento de la ciudadanía sobre la naturaleza social del delito, las maneras de prevenirlo y controlarlo.
  6. Desarrollar y publicar estudios multidisciplinarios sobre la temática de seguridad ciudadana y convivencia social, con el objetivo de proponer soluciones de políticas públicas que contribuyan a disminuir la delincuencia.  
Para ello, se contará con la sistematización de las estadísticas oficiales en materia delictual y judicial, así como de los resultados de las encuestas de victimización.
  7. Coordinar programas especiales de combate al delito, como Rutas Seguras para erradicar el contrabando y robo de productos, Comercio Seguro con el fin de contrarrestar las extorsiones, entre otros.
  8. Diseñar e implementar concursos que otorguen reconocimiento a iniciativas ciudadanas de éxito en el control y prevención de la violencia y la criminalidad.

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

### III. Fortaleciendo la capacidad de las entidades públicas

#### A. Sistema Coordinado de Seguridad Ciudadana

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

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

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



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

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

## **B. Órgano Judicial**

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

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

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

1. Desarrollar un proceso de depuración judicial por parte de la CSJ, creando los mecanismos de fortalecimiento y reestructuración necesarios en la Dirección de Investigación Judicial.
2. Introducir mecanismos transparentes para la supervisión del trabajo de los jueces y otros administradores de justicia con el fin de asegurar que sus decisiones sean apegadas a Derecho.
3. Rediseñar las estructuras organizacionales, funcionales y administrativas de la CSJ. Idealmente, para dar cumplimiento al mandato constitucional de que el Órgano Judicial se dedique exclusivamente a juzgar y ejecutar lo juzgado en las diferentes materias, sería necesario delegar las funciones administrativas. En el mediano plazo, se propone reformar la Constitución de la República para que el Presidente del Órgano Judicial y de la Corte Suprema de Justicia no presida la Sala de lo Constitucional.
4. Incorporar técnicas de gestión y organización en los tribunales de justicia.
5. Mejorar la eficiencia de la asignación y distribución de recursos entre los tribunales, y aumentar la transparencia en el uso de los mismos, a través de la creación de un mapa judicial.
6. Fortalecer el presupuesto a las instituciones encargadas de la investigación científica del delito para asegurar que los jueces valoren la prueba científica, y que se disponga de las mejores condiciones posibles de seguridad en el uso de la prueba testimonial.
7. Incrementar el número de tribunales especializados con competencias para conocer los procesos penales contra delitos de crimen organizado y de pandillas.
8. Fortalecer al Consejo Nacional de la Judicatura CNJ y a los Departamentos de Investigación Profesional y Judicial de la CSJ, para la evaluación permanente de

abogados, notarios y jueces; y dotar de la suficiente autoridad a la CSJ y al CNJ para que impongan y apliquen las sanciones correspondientes.

9. Modificar los requisitos para el nombramiento de los Magistrados de la CSJ, tales como aumentar la edad mínima vigente para optar al cargo de magistrado, no pertenecer a ningún partido político y no haberlo hecho durante cierto período de tiempo anterior a su nombramiento, e incluir la obligación de hacer del conocimiento público sus propuestas de trabajo y opiniones sobre temas de relevancia nacional.
10. Garantizar una auténtica carrera judicial en atención a los principios de “mérito y capacidad” que permitan que el nombramiento y estabilidad del funcionario judicial este condicionado a sus capacidades como juzgador.
11. Fortalecer una adecuada coordinación entre la CSJ y el CNJ, de acuerdo con las facultades que les otorga la Constitución y la legislación secundaria.

### **C. Fiscalía General de la República FGR**

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

Sin embargo, la capacidad institucional para cumplir eficientemente con estos requerimientos se ha visto desbordada por la realidad, teniendo como consecuencia un sensible aumento de la impunidad. En la situación actual de expansión de las organizaciones criminales de la región, la participación de las pandillas en extorsiones, sicariato, secuestro y narcoactividad, la infiltración de grupos delincuenciales en las entidades públicas, y el desarrollo de actividades delictivas más violentas y complejas vuelven inaplazable un cambio institucional radical en esta entidad pública.

1. Modernizar la gestión administrativa y organizativa de la FGR.
2. Mantener una permanente evaluación y depuración del personal de la FGR.
3. Aumentar la asignación presupuestaria acorde con sus responsabilidades constitucionales, para dotarle de más y mejores recursos humanos y tecnológicos.
4. Fortalecer las capacidades investigativas de las organizaciones criminales mediante la formación y capacitación adecuada de su personal, así como a través de la adquisición de tecnología de punta orientada a sus funciones específicas.
5. Modernizar las sedes fiscales, mejorando los sistemas de información
6. Mejorar las condiciones laborales de los miembros de la FGR, en particular sus salarios y prestaciones tales como seguros de vida y de salud, atención psicológica individual y familiar, asistencia jurídica frente a problemas derivados del servicio, entre otros.
7. Mejorar la capacidad de reacción y regionalización del Laboratorio de Investigación Científica del Delito

### **D. Policía Nacional Civil PNC**

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

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

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

8. Mejorar la identidad de la PNC como ente de servicio público con vocación cívica, promoviendo su independencia de la agenda y presiones político-partidarias para garantizar su neutralidad e independencia, definiendo claramente los límites de sus operaciones, y acercando su accionar a la comunidad por medio de alianzas con las municipalidades
9. Fortalecer las divisiones especializadas contra el crimen organizado y el narcotráfico, dotándolas de los medios tecnológicos y equipo necesarios para hacer frente a la problemática.
10. Evaluar la creación de una división especializada antipandillas.

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

#### **IV. Estrategia de Rehabilitación: evitando la reincidencia**

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

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

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

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

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

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

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

## A. Concesión de Cárceles<sup>12</sup>

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

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

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

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

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

1. El plazo de la concesión es de 20 años, período durante el cual el Fisco de Chile paga a la concesionaria un monto fijo por la infraestructura, cuya propiedad pasa al Estado al término del plazo, y un monto variable por la prestación de servicios de lavandería, alimentación, reinserción, y demás.
2. La ejecución se realiza en dos etapas: la primera tiene como objeto la construcción de los recintos, y la segunda está dirigida a la explotación de la concesión, entendida ésta como la prestación de los servicios concesionados.
3. Como contrapartida, las concesionarias cobran una subvención estatal diaria por interno. Asimismo, los adjudicatarios realizan la explotación de la concesión a través de empresas concesionarias y empresas operadoras.
4. Las empresas operadoras reportaban el desarrollo de las prestaciones concesionadas a través de los siguientes programas y subprogramas temáticos:
  - Mantenimiento de Infraestructura, Equipamiento Estándar y de Seguridad
  - Servicio de Alimentación
  - Servicio de Lavandería
  - Economato
  - Servicio de Aseo y Control de Plagas
  - Servicio de Salud
  - Servicio de Reinserción Social
    - ✓ Subprograma Atención a Lactantes hijos de internas
    - ✓ Subprograma para la atención de internos en el área social
    - ✓ Subprograma de atención psicológica para internos
    - ✓ Subprograma de atención a internos con adicción al alcohol y drogas
    - ✓ Subprograma de Deporte, Recreación, Arte y Cultura

---

<sup>12</sup> Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile. "Debates Penitenciarios: Cárceles Concesionadas en Chile: El camino a la privatización" Junio 2009.

- ✓ Subprograma de educación
- ✓ Subprograma de capacitación laboral
- ✓ Subprograma laboral

## B. Programa de Trabajo para reclusos<sup>13</sup>

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

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

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

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

## C. Programa “Volver a Confiar”

Una de las experiencias exitosas en rehabilitación de reos es la desarrollada por el Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, denominada “Volver a Confiar”, cuyo objetivo es *“contribuir a la reinserción social de hombres y mujeres que han sido condenados por infracciones a la ley penal, por medio de un modelo de gestión basado en el acompañamiento y en el acceso a servicios y programas sociales disponibles en su localidad<sup>14</sup>”*.

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

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

### 1. Evaluación

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

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

<sup>13</sup> Fundación Paz Ciudadana “Políticas y Programas de Rehabilitación y reinserción de reclusos: experiencias comparada y propuestas para Chile”.

<sup>14</sup> Proyecto de Reintegración Social Post Carcelaria a Nivel Local “Volver a Confiar”. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana CESC, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, 2001.

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

### 3. **Mejorar la inserción comunitaria**

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

## D. **Formación y capacitación como opciones de rehabilitación**

### 1. **Formación**

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

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

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

### 2. **Empleo**

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

### 3. **Tratamiento de alcohol y drogas**

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

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

## V. **Estrategia de prevención: reduciendo los riesgos**

Según el Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010<sup>15</sup>, una estrategia de prevención eficiente que busque la reducción de los delitos de carácter violento, debe actuar de manera organizada sobre cada uno de los vectores que originan esos riesgos, creando la institucionalidad necesaria para atender cuatro aspectos fundamentales, sobre los cuales se presentan propuestas: cultural, social, instrumental y situacional.

### A. **Prevención cultural**

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

1. Realizar campañas de comunicación y educación masivas sobre el respeto mutuo, buen trato a las mujeres, ancianos y niños, y promoción de prácticas de diálogo y convivencia.
2. Promover y defender el rol que desempeña la familia, escuela, comunidad, iglesias y medios de comunicación, como instancias formadoras de valores y virtudes, que refuerzan una cultura de solidaridad, convivencia, responsabilidad y respeto.
3. Incluir en los programas de todos los niveles educativos la materia de "Civismo y Ética", para interiorizar en los niños y jóvenes la importancia del respeto a la Ley y el sentido de pertenencia y convivencia pacífica.

<sup>15</sup> "Abrir Espacios a la Seguridad Ciudadana y al Desarrollo Humano", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2010.

4. Desarrollar un programa especial por parte del Ministerio de Educación, que reduzca al mínimo la deserción escolar sobre todo en el nivel básico y bachillerato.
5. Realizar en las escuelas públicas, centros escolares e institutos nacionales, talleres de convivencia y manejo de conflictos, dirigidos a las familias de los estudiantes como medida para prevenir la violencia intrafamiliar.
6. Implementar un Programa por parte de la Secretaría de la Juventud, donde los jóvenes desarrollen voluntariados de servicio comunitario, con el fin de identificarlos con los problemas de sus comunidades y que puedan ser participantes activos en la solución de los problemas de su localidad.

## **B. Prevención Social**

La prevención social está dirigida a aquellos grupos de población, ya sea familias, menores de edad o adultos, que se encuentren en situaciones de vida vulnerables y presentan riesgos especiales de incurrir en conductas violentas o delictivas<sup>16</sup>. Entre las medidas a incluir en esta área se encuentran:

1. Implementar estrategias de inversión pública para lograr cobertura universal de en agua potable, electricidad, caminos rurales pavimentados y manejo de la basura<sup>17</sup>, dirigidas a las familias salvadoreñas más pobres, mejorando su inclusión en la sociedad.
2. Atender, por medio de programas gubernamentales de combate a la pobreza, a familias monoparentales, con padres menores de edad o madres primerizas.
3. Desarrollar, por parte de las municipalidades, proyectos de capacitación e inserción laboral, iniciativas de autoempleo y emprendedurismo, dirigidas a los padres de familia y jóvenes sin empleo.
4. Implementar en las comunidades en riesgo programas de rehabilitación para drogodependientes y alcohólicos, conjugando el trabajo del Ministerio de Salud, la Alcaldía Municipal y el apoyo de la Cooperación Internacional.

## **C. Prevención Instrumental**

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

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

## **D. Prevención Situacional**

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

1. Rescate de espacios públicos indebidamente apropiados por el comercio informal o particulares en general, lo cual incluye operativos para recuperar plazas, parques y aceras ocupadas de manera desordenada, control de vallas y publicidad visual, operativos de

<sup>16</sup> Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010, "Abrir Espacios a la Seguridad Ciudadana", PNUD, 2010.

<sup>17</sup> Al respecto, el presupuesto total de un Programa de esta envergadura asciende a US\$600 millones, para lo cual en ENADE 2005 se identificaron diversas fuentes alternativas de financiamiento.

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

## VI. Estrategia de represión: disminuyendo la criminalidad

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

Algunas acciones importantes a tomar en cuenta son las siguientes:

### A. Sistema Penitenciario

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

### B. Fuerza Armada

1. Continuar apoyando el combate al delito en regiones controladas por las pandillas, enfocándose en la recuperación del control territorial y de la soberanía del Estado en las zonas más conflictivas del país. Esto debe realizarse dentro de un plan estratégico que incluya plazos, mediciones, prioridades y lineamientos de acción claros.
2. Continuar brindando seguridad en las fronteras y puntos ciegos, con el fin de combatir frontalmente el contrabando y el narcotráfico.
3. Continuar militarizando la seguridad y la inteligencia al interior de los centros penales y en los centros de detención de menores del país. La posibilidad de mantener a los detenidos bajo un régimen militar, contribuiría a reducir los niveles delictivos que miembros de pandillas y bandas de crimen organizado manejan desde allí.
4. Continuar apoyando la inteligencia policial para mejorar la respuesta estratégica y táctica ante los hechos delictivos.

Es importante recalcar, que para evitar conflictos entre la autoridad civil y militar, las competencias de la Fuerza Armada en apoyo a la seguridad ciudadana, deben obedecer estrictamente a los límites y temporalidad establecidos por el Poder Ejecutivo, respetando los principios de legalidad de los procedimientos, uso debido de la fuerza y apelación del ciudadano a los recursos legales, dando



cumplimiento a lo establecido en el inciso 12 del artículo 168 y el artículo 212 de la Constitución de la República.

### **C. Policía Nacional Civil PNC**

1. Incrementar el número de efectivos de la PNC que se dedican exclusivamente a tareas de control de la delincuencia, tales como patrullajes, prevención activa, inteligencia comunitaria, y aprehensión de delincuentes.
2. Establecer un equilibrio entre el fortalecimiento de la Policía designada al área urbana y la Policía Rural, para evitar el debilitamiento de una u otra.
3. Desarrollar un plan continuo de protección a los pasajeros en el transporte público, sobre todo en las rutas de mayor incidencia criminal.
4. Proteger el transporte de mercancías a nivel nacional y vigilancia en zonas de cultivos de café, azúcar, flores y hortalizas, entre otros. Asimismo, combatir el contrabando, robo y hurto de ganado.
5. Mejorar la capacidad y rapidez de respuesta ante las denuncias ciudadanas tanto de delitos leves como de graves.
6. Exigir al personal una mayor eficiencia en la protección de evidencia y cuidado de la escena del crimen, para garantizar investigaciones de calidad.
7. Formar mayor cantidad de personal especializado para la Policía de Turismo POLITUR y ampliar el despliegue de dicha división.
8. Implementar la presencia policial en los 262 municipios del país y coordinarse con los gobiernos municipales para atender las necesidades de vigilancia más urgentes.

### **D. Municipalidades**

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

### **E. Ciudadanía**

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

## **VII. Marco Legal**

- A. Revisar los convenios internacionales que el país ha suscrito en materia de menores, actualizándolos a la realidad nacional, en cuanto al combate del delito.
- B. Modificar la Ley del Menor Infractor para asegurar el tratamiento judicial de éstos cuando cometen delitos graves, estén o no estén relacionados con las pandillas.
- C. Fortalecer el Sistema de Protección a Testigos, asignando suficientes recursos financieros para el adecuado cumplimiento de la Ley de Protección de Víctimas y Testigos, así como negociar convenios internacionales con distintos países, para la efectiva protección de víctimas y testigos de casos que generen impacto social.
- D. Armonizar el marco jurídico para asegurar que los jueces den suficiente valor a la prueba científica y que existan mejores condiciones de seguridad en el uso de la prueba testimonial.
- E. Poner en funcionamiento el Centro de Escuchas Telefónicas, para hacer posible la implementación plena de la Ley Especial de Intervención de las Comunicaciones en el combate del crimen organizado.
- F. Fortalecer a través de reformas la Ley de Proscripción de Pandillas, a fin que la misma sea operativa en el combate a las pandillas.

Revisar la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (también llamada "Convención de Palermo", de 2003) y su complemento, la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal (2004), por ser los dos instrumentos internacionales con que cuenta El Salvador para combatir el crimen organizado e incluir tipificaciones de delito y medidas concretas que

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

## **CUARTA RESTRICCIÓN: Bajo capital humano en la educación secundaria y terciaria**

### **I. Educación: Estrategia de prevención a largo plazo**

Tal como se desarrolla en el romano I de la tercera restricción, el sector privado salvadoreño propone una serie de medidas en el área de educación que, en su conjunto, contribuirían sustancialmente a superar el bajo capital humano con que cuenta el país en la actualidad. Dichas propuestas están relacionadas con:

- Ampliar la jornada educativa
- Arte en las escuelas
- Aprendiendo a trabajar
- Programa Universal de Deportes
- Universalizar la enseñanza del idioma inglés
- Educando en ciencia

### **II. Programas de becas Integrales**

La evidencia empírica indica que para que El Salvador logre dar un verdadero salto cualitativo, se requiere la implementación de programas que eleven significativamente la calidad de nuestro recurso humano y generen un impacto positivo en la economía y en el aparato productivo nacional, formando un círculo virtuoso entre las universidades y las empresas, enviando así señales claras a los inversionistas sobre el rumbo de la educación nacional.

Específicamente, se propone lo siguiente:

1. Establecer un programa de becas para maestría y doctorado en el extranjero, de alto contenido tecnológico en las áreas relacionadas con industria, agroindustria, turismo, logística, servicios internacionales<sup>18</sup>, vivienda, desarrollo urbano, infraestructura y concesiones.

Este programa podrá formar a 100 salvadoreños anualmente con un costo de \$5 millones para cada período. Su financiamiento provendrá del Fondo General de la Nación y deberá mantenerse durante al menos 10 años, con el objetivo de enviar señales claras al sector privado sobre el rumbo del país en materia de educación superior enfocada a las ciencias y las ingenierías, de tal forma que sea posible programar inversiones a mediano y largo plazo a partir de la nueva realidad del capital humano del país.

2. Establecer de manera permanente un programa de becas para pre-grado en el país, dirigido a los egresados de los complejos educativos y de los institutos nacionales que obtengan las mejores calificaciones al graduarse de la secundaria y que realicen estudios universitarios en las áreas de ingenierías y ciencias. Se puede estimar un costo de \$4 millones anuales<sup>19</sup>.

Con ellos, se formará una masa crítica suficiente para impulsar las **“actividades económicas estratégicas”** y se tendrá un grupo más amplio para escoger a los becarios de las maestrías y los doctorados.

3. Estos programas de becas integrales de maestrías o pre-grado podrían ser cofinanciados por empresas privadas, interesadas en la formación en un área en particular o simplemente apoyados por recursos aportados como parte de las prácticas de responsabilidad social empresarial.

Para implantar estos programas, será conveniente basarse en la experiencia acumulada por el Programa de Becas de FANTEL. Asimismo, será necesario establecer y mantener actualizado un sistema de información de los profesionales graduados de estos programas.

4. Realizar una efectiva coordinación entre el gobierno, las embajadas, el sector privado y las universidades para lograr una efectiva divulgación y aprovechamiento de las ofertas de becas que los gobiernos amigos ofrecen a El Salvador.
5. Buscar y establecer alianzas con universidades extranjeras que estén interesadas en otorgar becas a estudiantes nacionales, y priorizar aquellas que contribuyan a potenciar las **“actividades económicas estratégicas”**.

<sup>18</sup> De acuerdo con las áreas que se establecen en la Ley de Servicios Internacionales.

<sup>19</sup> Para 2006, el total de establecimientos incluyendo Complejos Educativos e Institutos Nacionales sumaban 327. Otorgar tres becas por entidad, con un costo promedio anual de US\$ 4 mil por beca, incluyendo matrícula, mensualidad, libros, prácticas de laboratorio y manutención, tendría un costo anual aproximado de US\$ 4 millones.

6. Para promover el desarrollo tecnológico y la investigación, es necesario que las universidades cuenten con adecuados equipos de laboratorios en las diferentes áreas de las ingenierías y las ciencias. Se propone que su financiamiento provenga de transferencias anuales aportadas por el gobierno a los centros de estudios superiores. Estos recursos podrán asignarse por medio de un "bono" en función de la cantidad de alumnos que cada universidad obtenga de entre los bachilleres que logren los mejores resultados académicos, así como a través de la presentación de proyectos universitarios que postulen a un fondo de investigación y tecnología.
7. Flexibilizar el marco legal que regula el funcionamiento de la educación superior, para permitir la articulación entre la media técnica, tecnológica y universitaria, lo cual tiene varias ventajas respecto de la situación actual.

Por un lado, será posible que un alumno, con dos/tres años de estudio, obtenga un título intermedio y pueda salir del sistema universitario y pasar al mundo laboral con determinadas competencias. Asimismo, los alumnos podrán regresar al sistema educativo y terminar sus estudios universitarios con dos/tres años adicionales.

### **III. Programas de vinculación universidad-empresa**

A efectos de lograr una formación integral que complemente la teoría y la práctica a través de la vinculación entre las empresas y las universidades, se propone lo siguiente:

1. Establecer de manera gradual programas de pasantía de estudiantes universitarios en las empresas de los diferentes sectores productivos.
2. Las empresas podrían animar a sus mejores profesionales a realizar diferentes actividades docentes y de transferencia del conocimiento, dictando conferencias, participando en la revisión permanente de los planes de estudio, asesorando tesis de grado y proyectos de investigación, en beneficio incluso de la misma empresa.
3. Establecer un mecanismo de búsqueda y de vinculación permanente con los salvadoreños radicados en el extranjero que se han desarrollado exitosamente en las áreas de la docencia y la investigación, a efecto de contratarles temporalmente para implementar programas y/o proyectos conjuntamente con empresas y universidades en el país.
4. Implementar programas de intercambio de profesores, compartiendo los costos y honorarios de catedráticos extranjeros entre las universidades, el gobierno y el sector privado.
5. Actualizar permanentemente los pensum con el involucramiento de universidades y empresas, en coordinación con el gobierno y con la participación de los ex-becarios.

### **IV. Formación del capital humano en turismo**

La competitividad de El Salvador como un destino turístico internacional depende directamente de la cantidad y de la calidad del recurso humano que esté disponible. Por ello, para impulsar una estrategia exitosa en servicios turísticos se requiere formar y capacitar capital humano especializado en cada uno de los subsectores turísticos, dotándoles de las herramientas necesarias para prestar un servicio profesional de atención a los turistas con los más altos estándares internacionales de calidad.

Por ello, como ya se ha mencionado, la universalización del idioma inglés es un prerrequisito para la formación de recurso humano, en este caso, especializado en turismo. De manera complementaria, deben tomarse en cuenta las propuestas presentadas a continuación:

1. Buscar el apoyo de los gobiernos extranjeros para promover el dominio no obligatorio de un tercer y cuarto idioma en la educación formal del país, a través de la oferta educativa del francés, alemán, italiano, japonés y mandarín, entre otros. Con ello, el recurso humano salvadoreño tendría competencias lingüísticas básicas para atender la demanda internacional.
2. Debido a que generalmente las empresas que prestan servicios de hostelería y turismo no poseen una certificación de calidad que respalde sus operaciones, el país requiere del diseño e implementación de un programa permanente de formación, capacitación y certificación a nivel técnico-vocacional, orientado hacia el desarrollo de las habilidades, destrezas y conocimientos de tipo operativo que requieren los servicios turísticos, las cuales se pueden dividir en las siguientes categorías<sup>20</sup> :
  - Hoteles y restaurantes: recepción, servicios de comida y bebidas, preparación de alimentos, chef, cocineros y maestre sala, servicio de equipajes, limpieza y orden de habitaciones, personal gerencial, administrativo y de mantenimiento.
  - Guías turísticos: personal para tours guiados, traductores, personal administrativo, incluyendo contabilidad, programación de tours e itinerarios y chóferes.

<sup>20</sup> Silke Schulte. "Guía conceptual y metodológica para el desarrollo y la planificación del sector turismo". CEPAL. 2003.

- Eventos: animadores, directores de deportes y otro personal especializado como organizadores profesionales de congresos OPC, diseñadores y constructores de stands, técnicos de sonido, audiovisuales e informáticos, y traductores de idiomas.
  - Policías turísticos, agentes de migración y de aduanas.
3. Implementar la certificación y clasificación de las empresas turísticas de acuerdo a lo establecido en la ley, así como la certificación del personal especializado en cada función, a partir de la debida combinación de la capacitación y la práctica diaria.  
Este proceso deberá ser permanente y progresivo, considerará las normas internacionales de certificación, será ejecutado por el sector privado y contará con el apoyo del gobierno. Asimismo, se procurará la armonización de las normas de certificación de la calidad a nivel regional.
  4. Formar una masa crítica de gestores y administradores integrales de las empresas hoteleras y turísticas. Para ello se propone diseñar e implementar un programa de becas integrales<sup>21</sup> con la participación de universidades especializadas en formación turística, el cual debe combinar la parte académica con pasantías en empresas de servicios turísticos, y, de esta manera, facilitar al recurso humano adquirir la experiencia y las competencias para su desempeño futuro. Este programa deberá incluir la formación de expertos turísticos en planificación y desarrollo, estadísticas e informaciones turísticas para el sector público y/o privado.
  5. Desarrollar un currículo nacional para la industria del turismo, que defina los inventarios de competencias, estándares de formación en cuanto a contenidos y metodologías, así como los mecanismos a utilizarse para el control de calidad de la nueva oferta de educación y capacitación en turismo.
  6. Atender las demandas específicas del turismo de reuniones y convenciones. En ese sentido, se debe certificar la calidad del personal profesional que organiza, realiza y atiende estos eventos, respaldando la competitividad y el posicionamiento del país como destino internacional. Esta certificación se puede desarrollar a través de la facilitación de las condiciones para la instalación de centros y academias especializadas, con el apoyo del Ministerio de Turismo y de entidades extranjeras.

#### **V. Formación de capital humano para producir y exportar**

Para que la industria y la agroindustria salvadoreña sean exitosas en los mercados internacionales, el país demanda un fuerte salto de calidad del recurso humano, principalmente en las áreas de las matemáticas, ingenierías y las ciencias. A estos efectos se propone lo siguiente:

1. Establecer programas propedéuticos tipo pre-universitario para fortalecer las áreas de matemáticas y lógica a los futuros estudiantes de ingeniería, ciencias y tecnologías de la información y la comunicación TIC.
2. Implementar el programa de becas que propone el literal G de este apartado para áreas de ingeniería como las siguientes: alimentos, genética, biología, biotecnología, física, química, industrial, eléctrica, electrónica, uso de suelos y técnicas de cultivo.

#### **VI. Formación en logística y servicios internacionales**

Se requiere formar, capacitar y actualizar permanentemente al capital humano en las principales áreas de la cadena de abastecimiento y la construcción de infraestructura. Para ello, se propone lo siguiente:

3. Capacitar y actualizar al personal y a los instructores en las principales áreas técnicas de la cadena de abastecimiento: agentes aduanales, pilotos, administradores de almacenes, manejadores de equipo de carga, servicios logísticos, procesos de exportación e importación, y tecnologías de la información y comunicación, entre otros.

En su etapa inicial, estas capacitaciones podrán impartirse por especialistas extranjeros contratados como formadores, para escuelas técnicas-vocacionales y MEGATEC, con el apoyo de INSAFORP y de organizaciones internacionales relacionadas con la temática, contando con los debidos procesos de certificación.

4. Considerar como parte del programa de becas integrales la formación en las diferentes áreas de la cadena de abastecimiento, ofreciendo estudios de maestrías en transporte, gestión logística del transporte multimodal, tecnologías de la información y comunicación, compras y abastecimiento, logística en la cadena de suministros y logística internacional, entre otros. Asimismo, será conveniente que el programa de becas de pre-grado, destinado a los mejores estudiantes de las entidades públicas, considere la formación en las áreas relacionadas.

5. En materia de servicios internacionales, de acuerdo con lo establecido en la ley respectiva, la formación del capital humano abarca múltiples áreas del conocimiento, por lo que el programa de becas de pre-grado y de post-grado deberá establecer prioridades en aquellas áreas de mayor demanda. Similar priorización debe realizarse en el programa de capacitación.
6. Finalmente, se requiere la formación de recurso humano en las diferentes áreas de infraestructura: eléctrica, electrónica, telecomunicaciones, informática, civil, estructuras y sanitarias.

## QUINTA RESTRICCIÓN: Deficiente infraestructura: aeropuertos, electricidad y agua

### I. Institucionalidad para el Sistema Nacional de Concesiones

Tal como se desarrolla en el romano VII de la segunda restricción al crecimiento, el sector privado salvadoreño propone una Institucionalidad para crear el Sistema Nacional de Concesiones que necesita el país para superar la deficiente infraestructura con la que se cuenta actualmente. En ese sentido, se detallan los siguientes componentes:

- A. Marco legal para el Sistema Nacional de Concesiones
- B. Consejo Nacional de Infraestructura e Inversiones
- C. Sistema Nacional de Inversiones
- D. Entidad responsable de las concesiones

### II. Proyectos de infraestructura

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

#### **A. Sector de energía eléctrica**

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

Proyecciones de demanda máxima de energía y potencia eléctrica

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

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

\*Crecimiento promedio de la economía entre 2005 y 2007

\*\* Crecimiento promedio esperado entre 2011 y 2024,

según INICIATIVA EL SALVADOR 2024

En consecuencia, para asegurar que el sector de energía eléctrica se convierta en un impulsador y no en una limitante del crecimiento, es necesario desarrollar un plan de inversiones para aumentar la oferta energética. En este punto, es importante reconocer que justamente en este sector, la intervención del gobierno, cambiando constantemente las reglas del juego durante más de una década, ha creado incertidumbre respecto de la estabilidad de las mismas en el largo plazo. Por ejemplo, desde hace más de cuatro años se viene anunciando el tránsito desde el sistema de precios hacia un sistema de despacho basado en costo de producción, sin que todavía se tenga garantía de que efectivamente se realizará esta migración.

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

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

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

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

- Evaluar la viabilidad de la construcción de las centrales hidroeléctricas de El Cimarrón en la cuenca del río Lempa, y los proyectos de El Jobo y Piedra de Toro en la cuenca del río Paz compartida con Guatemala. Estos proyectos aportarían una capacidad instalada adicional de 400 MW. Para financiar su construcción se recomienda utilizar esquemas de alianzas público privadas y/o esquemas de concesiones. En este tipo de proyectos, dado que los costos de la inversión se pagan con el flujo de efectivo producto de la venta de la energía eléctrica, se pueden establecer diseños de financiamiento a bajo costo.
- Incentivar e impulsar la construcción bajo esquemas de concesión de proyectos de pequeñas centrales hidroeléctricas, con capacidad de hasta 5 MW, para abastecer pequeñas comunidades y/o proyectos agrícolas, agroindustriales y turísticos.
- Sin duda, el proyecto de mayor potencial es la central hidroeléctrica de El Tigre en la cuenca norte del río Lempa, compartida con Honduras, que generaría 700 MW. Para su ejecución, en caso que resulte viable su construcción, se requiere establecer un acuerdo político de largo plazo entre ambos gobiernos, a partir de enfoques compartidos de integración y desarrollo regional. Para financiar su construcción se recomienda utilizar esquemas de alianzas público privadas y/o esquemas de concesiones.

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

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

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

- Respecto del etanol, aprobar la legislación que defina, entre otros aspectos, los porcentajes de mezclas que serían utilizados como combustibles para los vehículos, la regulación para su comercialización y las políticas de incentivos en términos de asistencia técnica y esquemas novedosos de financiamiento.
- Respecto del biodiesel<sup>22</sup>, dado que su desarrollo es todavía incipiente, continuar y profundizar las investigaciones que desarrolla el gobierno, universidades y privados, orientadas a definir cuáles son los aceites de origen vegetal de mayor rendimiento que mejor se adaptan a las características

<sup>22</sup> El biodiesel se puede producir a partir de soja, arroz, girasol, maní, colza, higuierillo, tempate, aguacate, coco, cocotero y palma africana, así como a partir de grasas animales, como el sebo o el tocino.

climáticas del territorio nacional. Dado los beneficios que traería a la agricultura, estas investigaciones requieren financiamiento y/o co-financiamiento con recursos públicos.

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

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

## **B. Sector de telecomunicaciones**

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

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

En todo caso, estudios de organizaciones internacionales<sup>23</sup> indican que el sistema en su conjunto se está quedando rezagado tecnológicamente y no está aprovechando las oportunidades para incrementar el uso de las TIC en sus procesos y productos.

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

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

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

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

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

## **C. Sector Hídrico**

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

<sup>23</sup> Banco Mundial 2006 y CEPAL 2006.

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

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

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

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

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

De manera complementaria, para lograr un enfoque integral del tratamiento de las aguas residuales, ANDA y las empresas municipales y comunales descentralizadas deberán realizar esfuerzos para completar el acceso de los usuarios a los sistemas de alcantarillados que recolectan estas aguas.

#### **D. Sector Aeroportuario**

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

Las necesidades de inversión se concentran en las siguientes áreas:

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

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

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

- Contar con una nueva terminal de pasajeros que tenga capacidad de atender un flujo de hasta 10 millones de pasajeros para el 2030. Esto se lograría con ampliaciones sucesivas de acuerdo a la evolución de la demanda.
- Construir una nueva pista que tendrá capacidad para el aterrizaje de los aviones de mayor tamaño, así como la instalación de una base para aviones pequeños y medianos que volarían hacia las principales ciudades del país y de la región.



- Edificar una nueva terminal de carga, la cual, a juicio del sector privado, deberá contar con instalaciones y el equipamiento necesario para toda clase de productos, especialmente para los refrigerados.

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

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

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

En ese sentido, se deben desarrollar alternativas para el movimiento de pasajeros, carga y servicios, implementando una política de cielos abiertos que promueva una mayor competencia en el transporte aéreo. Con ello, se estaría dando cumplimiento a los convenios regionales de cielos abiertos y otros convenios bilaterales y/o multilaterales con diversos países de otras regiones y continentes. La selección de países estará en función de aquellos que representen el mayor potencial como mercado turístico para nuestro país.

## **E. Sector Portuario**

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

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

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

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

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

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

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

## **F. Sistema Vial**

El sistema vial del país se modernizó sensiblemente en la última década, producto de las importantes inversiones que se hicieron en la red primaria y en el mayor énfasis que se puso en la red secundaria y

caminos vecinales, mejorando en conjunto la conectividad del país. La creación del Fondo de Conservación Vial FOVIAL tenía como objetivo dar mantenimiento a dicha red.

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

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

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

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

- En la región metropolitana central, el aumento de la capacidad de la red vial debe ser complementado por la construcción de infraestructura para el transporte masivo de pasajeros. En el presente documento se ha realizado una propuesta al respecto. Incluso, al incluir ciudades como Cojutepeque, Aguilares y el Valle de San Andrés, se podría evaluar la instalación de trazas rentables para la operación de un tren para pasajeros. Ambos proyectos son sujetos de ser concesionados.
- Por otra parte, con el horizonte al 2015, las actuales carreteras Panamericana y Litoral estarán saturadas para el tráfico entre la región oriental y la región metropolitana. Adicionalmente, la puesta en operaciones del Puerto de La Unión requiere una conexión expedita a lo largo de los 200 Km que separan esta zona de San Salvador. En ese sentido, será necesario planear la ampliación de ambas carreteras a cuatro carriles, bajo el esquema de concesiones.
- Las necesidades de infraestructura vial también deben considerar las conexiones de alta capacidad y velocidad entre el Puerto de La Unión y los puertos en el norte de Centroamérica –Cortés, Barrios y Santo Tomás de Castilla–, así como un eventual corredor ágil entre el Puerto de Acajutla y Puerto Barrios, sujetos a ser concesionados.
- De la misma manera, dado que el socio regional más importante para el país es Guatemala, se deberá mejorar y ampliar completamente los tramos que corresponden a El Salvador en las cuatro fronteras. Todas estas carreteras deberán construirse de cuatro carriles.
- En la región norte, el proyecto planteado en el PNOTD abarca alrededor de 290 Km que corresponde a la carretera longitudinal del norte, que están siendo financiados con los recursos de la Cuenta del Reto del Milenio que donó el gobierno de los Estados Unidos de América.
- El PNOTD propone completar, construir, reconstruir y mejorar los actuales caminos rurales transversales norte-sur, que conecte la zona norte con las carreteras Litoral, Panamericana y Longitudinal del Norte, así como los caminos rurales para conectarse a lo largo de la frontera con la zona sur de Honduras.

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

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

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

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

## **G. Desechos Sólidos**

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

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

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

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

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

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

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

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

## **H. Transporte Público de Pasajeros**

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

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

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

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

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

estado de las unidades de servicio, tamaño, velocidades permitidas, cumplimiento de horarios, entre otros.

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

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

## **I. Otros Sectores Sujetos a Concesiones**

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