



APUESTAS ESTRATÉGICAS PARA LA COMPETITIVIDAD Y EL DESARROLLO





Presidente: Ing. Federico Colorado

Vicepresidente: Licda. Elena de Alfaro

Secretario: Ing. Napoleón Guerrero

Tesorero: Ing. Jorge Sansivirini

Directores:

Lic. Carlos Imberton Deneke

Ing. Agustín Martínez

Lic. Carlos Renderos

Lic. Rolando Duarte

Licda. Vilma de Calderón

Director Ejecutivo:

Lic. Raúl Melara Morán

Ex-Presidentes:

Sr. Roberto Quiñónez

Sr. Miguel Ángel Salaverría

Ing. Guillermo Borja Nathan

Ing. Eduardo Funes Hartmann

Sr. Eduardo Menéndez

Sr. Eduardo Palomo

Sr. Eduardo Lemus O'Byrne

Sr. Jaime Álvarez Gotay

Sr. Víctor Steiner

Ing. Conrado López Andreu

Sr. Francisco Calleja M.

Lic. Carlos Antonio Borja

Lic. Camilo Bolaños

Ing. Roberto Vilanova M.

Sr. Ricardo Simán

Sr. Elías Antonio Saca G.

Asesor Económico: Lic. Juan Héctor Vidal

Asesor Legal: Lic. Luis Chávez

PERSONAL EJECUTIVO:

Director de Asuntos Económicos

y Sociales: Ing. Waldo Jiménez

Gerente Administrativo y Financiero:

Sr. Tomás Edgardo Vargas

Gerente de Comunicaciones:

Licda. Beatriz Belloso de Morales

Diseño Gráfico:

Lic. Mauricio Ponce

Fotografías:

Alexander Chelmodeev, Stephen Coburn,

Ernesto Canossa

ANEP

Asociación Nacional de la Empresa Privada

1ª Calle Poniente y 71 Ave. Norte No. 204,

Colonia Escalón. Apto. Postal 1204.

San Salvador, El Salvador, Centro América

PBX: 2209-8300

Fax: 2209-8317

<http://www.anep.org.sv>

email: comunicaciones@anep.org.sv

Iniciativa El Salvador 2024.

Apuestas Estratégicas para la Competitividad y el Desarrollo

Presentación 4



I. Industria y agroindustria para exportación

7



II. Logística y Servicios Internacionales

23



III. Turismo

37



IV. Vivienda
y desarrollo
urbano

49



V. Infraestructura
y concesiones

63

Presentación

Una vez más, como lo hemos hecho durante los últimos ocho años, el sector privado organizado en ANEP se encuentra reunido para reflexionar sobre la manera en que podemos contribuir para lograr que el futuro del país sea más prometedor para todos los salvadoreños.

La celebración del Encuentro Nacional de la Empresa Privada surgió como parte de un proceso acumulativo que tenía como base la conciencia del sector privado sobre su importancia como actor fundamental para el desarrollo nacional. Esto se había expresado anteriormente en la contribución que tuvo esta cúpula empresarial en el proceso de los Acuerdos de Paz y posteriormente, al presentar El Manifiesto Salvadoreño.

En este contexto, somos los primeros en reconocer las transformaciones experimentadas en relativamente poco tiempo. El escenario actual es muy diferente a la situación que vivíamos hace 20 años. Durante este tiempo hemos llevado a cabo simultáneamente una reforma política y una reforma económica.

Debemos reconocer, sin embargo, que este proceso no ha sido fácil. Los logros, por meritorios que sean, aun para los más exigentes, no pueden considerarse suficientes para que nos sintamos totalmente satisfechos.

A pesar de los avances alcanzados, todavía son necesarios enormes esfuerzos para lograr la transformación integral en un marco de libertades, tolerancia y solidaridad, donde el bienestar material de todos y cada uno de los ciudadanos esté plenamente legitimado por el esfuerzo colectivo puesto al servicio del desarrollo sustentable.

No podemos ser ingenuos pensando que la democracia, el desarrollo económico y social y la convivencia armoniosa, están plenamente garantizados. La tarea apenas comienza. Por ello, cada día retomamos nuestras labores con optimismo y aliento renovado en construcción de un mejor destino.

Durante los primeros encuentros de ENADE, las principales preocupaciones giraban en torno a la urgente necesidad de reactivar la economía nacional.

Logrado lo anterior, en los últimos años los planteamientos han insistido en implementar una nueva estrategia de crecimiento económico alto y sostenido, con tasas superiores al 7.5%, a través de la adopción de políticas públicas con orientación al mediano y largo plazo. De esta manera, a nuestro juicio, se podrán generar empleos de mayor calidad, y las familias salvadoreñas tendrán mejores ingresos para llevar una vida digna.

Nuestras propuestas son un aporte genuino para lograr el desarrollo incluyente que garantice la cohesión social y consolide la institucionalidad democrática, siempre pensando en los más altos intereses de El Salvador.

Crece a tasas anuales del 7.5% durante las próximas dos décadas es una meta razonable y alcanzable. Para ello, las potencialidades y oportunidades que posee el país deben aprovecharse rápidamente. Las propuestas que contienen nuestros documentos tienen una secuencia lógica de implementación. Los resultados esperados no se

conseguirán al considerarlas de manera aislada.

Hoy día, los empresarios tenemos claro que la competencia global no espera. La constante evolución tecnológica no da tregua. Si nosotros no aprovechamos las oportunidades, otros lo harán con más rapidez y eficiencia. En la vida real del mundo global los acuerdos políticos se tomaron ayer. A nuestro juicio, los tiempos políticos deben adecuarse a estas realidades.

Éticamente no podemos, ni debemos seguir cuestionando el modelo de libertades, haciendo profundas reflexiones sobre modelos alternativos ni socialismos del siglo XXI. Los cálculos políticos servirán de poco cuando las realidades alejen de nosotros las oportunidades que ofrecen la revolución tecnológica y la apertura comercial.

El país requiere retomar una nueva agenda de reformas económicas, sociales y políticas que nos conduzca con rapidez a mejorar la productividad. En ENADE 2005, se planteó una amplia agenda social dirigida hacia las familias más pobres del país. En ENADE 2006, propusimos las

bases de una nueva estrategia para que la economía salvadoreña sostenga tasas altas de crecimiento.

En esta oportunidad, presentamos ante el país las apuestas estratégicas, que de acuerdo con el sector privado, deben impulsarse para mejorar la competitividad de las actividades que lideran el crecimiento y alcanzar el desarrollo. Estas apuestas, concentran las ramas con más encadenamientos productivos y con mayor capacidad de absorber mano de obra.

La evidencia empírica nacional indica que estas actividades económicas son la industria y la agroindustria destinada a la exportación, la logística y la prestación de servicios internacionales, el turismo y la vivienda. A partir de ello, se propone construir la infraestructura y ofrecer educación para potenciar su crecimiento. Asimismo, el sector privado demanda la recuperación y el rescate de nuestras principales ciudades. Para ello, proponemos la construcción de un moderno

sistema de transporte colectivo de pasajeros que facilite la regeneración de las zonas urbanas abandonadas, con espacios públicos adecuados y construcción vertical para oficinas y vivienda.

De manera particular, en el documento de ENADE 2007 se plantea la urgente necesidad que tiene el país de contar con infraestructura de primer nivel de puertos y aeropuertos, energía eléctrica, telecomunicaciones, infraestructura vial y ferroviaria, tratamiento de aguas residuales y manejo integral de los desechos sólidos. Para ello, y a partir de la exitosa experiencia internacional, se propone implementar un Sistema de Concesiones que permita la participación de privados especializados en cada una de estas áreas.

Este día presentamos una propuesta seria, responsable, meditada y discutida a profundidad, una propuesta resultado del consenso del sector privado. Esperamos que nuestros gobernantes y políticos salgan a su encuentro, les invitamos a discutirla con prudencia en este

tiempo en que todos los partidos políticos elaborarán sus ofertas programáticas de cara a las elecciones generales de 2009.

Aportamos nuestra visión para que juntos podamos construir un mejor país en el corto y mediano plazo.

Estimados amigos y amigas, todos acá sabemos que el sistema de libre empresa es el único que proporciona y alimenta las libertades políticas, sociales y económicas, las cuales son propicias para el surgimiento de actitudes destinadas a crear, edificar, inventar e innovar, todo lo cual mejora el bienestar de las sociedades. Sabemos que el eficiente funcionamiento de una economía de mercado se basa en la libre y sana competencia.

Por ello, nosotros en ANEP creemos, promovemos y defendemos la propiedad privada, los derechos de propiedad y la libertad individual de emprender, ya que son las bases para asegurar el crecimiento y el desarrollo.

No somos ingenuos. Sabemos que existen enemigos de las libertades. Sabemos que ellos

cada día predicán contra el sistema de libre empresa y que hacen promesas mesiánicas que lindan en la irresponsabilidad. No nos engañemos. Los salvadoreños lo que demandan son oportunidades laborales, ya que el trabajo les dignifica y les da sentido de pertenencia a nuestra sociedad. Sólo el trabajo les brinda la oportunidad de ver a sus hijos a los ojos con orgullo y satisfacción.

Esta octava edición de ENADE debe ser vista como una reiteración del mensaje que hemos venido compartiendo todos estos años: nosotros le apostamos a El Salvador en un marco de democracia, libertad empresarial y compromiso genuino con los menos afortunados.

Al igual que siempre, hoy nos presentamos con una mente abierta y un espíritu propositivo. A lo largo del documento que compartimos en esta ocasión, se podrá constatar nuestro renovado pensamiento que nos guiará en la ruta que nos conduzca hacia El Salvador del 2024.

Muchas gracias

Federico Colorado, Presidente

Asociación Nacional de la Empresa Privada



I. Industria y agroindustria para exportación

A. Situación actual	8	6. Registro de patentes	16
B. Actores involucrados en la temática	10	7. Sistema Nacional de Calidad	17
C. Objetivos	10	8. Producción y Medio Ambiente	18
D. Estrategias	11	9. Financiamiento	19
1. Programas de formación de capital humano	11	10. Transformación agropecuaria: Río Grande de San Miguel	20
2. Institucionalidad	13	11. Unión aduanera y tratados comerciales	21
3. Agente de fomento	13	12. Internacionalización de la oferta exportable	22
4. Sistema Nacional de Innovación	14		
5. Sistema de Incubación de Negocios	16		

I. Industria y agroindustria para exportación

A. Situación actual

En ENADE 2006, se propuso que una nueva etapa de crecimiento económico alto y sostenido, con tasas superiores al 7.5%, en el país se basara en la producción industrial y agroindustrial orientada a la exportación, en el turismo y en la prestación de servicios internacionales. Diversos estudios realizados por el Banco Central de Reserva BCR y por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD refuerzan esta posición. En ese sentido, es relevante revisar rápidamente los resultados económicos en dichos sectores y los principales problemas que se requieren superar y resolver.

Para el caso, la producción industrial ha tenido un desempeño promedio superior a la economía entre 1996 y 2004, con un crecimiento alrededor del 3.8% anual, mientras que entre 2005 y 2006 su dinamismo disminuyó, situándose en un promedio de 2.3%. En forma contrastante y para esos mismos años, los datos del sector agrícola fueron de 0.8% y 6.2%, indicando una significativa mejoría en los últimos dos años.

En lo referente al sector exportación, la Estrategia Nacional de Exportaciones presentada por la Corporación de Exportadores COEXPORT en 2000 apuntaba a alcanzar un monto total de exportaciones superior a los \$ 5,000 millones de dólares para 2005. Sin embargo, para 2006 dicho monto total no llegó a superar los \$ 3,600 millones. Recientemente se ha planteado nuevamente una meta que desafía al aparato productivo nacional: exportar \$12,000 millones para 2016.

Es indudable que los tratados comerciales que han sido firmados por el país¹, así como el Tratado de Asociación que se espera firmar próximamente con la Unión Europea, abren nuevas oportunidades para penetrar mercados de mayor capacidad adquisitiva.

¹ Desde 1998, el país ha firmado tratados comerciales con México, Chile, Dominicana, Panamá, Estados Unidos, Colombia y Taiwán

Sin embargo, exceptuando las exportaciones de maquila, el principal destino de los productos salvadoreños ha sido y continúa siendo Centroamérica, enfocándose principalmente en los productos no tradicionales, lo cual refleja la necesidad de consolidar la unión aduanera regional.

En este marco, el actual gobierno ha emprendido la implementación de políticas sectoriales enfocadas al fortalecimiento del aparato productivo nacional, principalmente la Política Industrial, la Estrategia Nacional de Exportaciones y las Acciones de Política Agrícola y Agroindustrial. De lo anterior se desprende la creación e implementación de diversos programas e instrumentos, que sin duda han contribuido a la recuperación de la economía nacional, ya que luego de crecer a un promedio de 2.5% durante una década, ha experimentado una tasa de crecimiento promedio de 4% para el período 2005 – 2007 con perspectivas de continuar mejorando.

No obstante, los avances realizados, el camino por recorrer es aún largo, en especial en un sector donde se presentan diversos desafíos que solventar antes de embarcar a nuestro país en un esfuerzo exportador sin precedentes, que le permita competir exitosamente en los diversos mercados internacionales.

Las principales debilidades identificadas están asociadas con la ausencia de un sistema nacional de innovación, los escasos esfuerzos en materia de incubadoras de empresas y registros de patentes, los incipientes componentes de un sistema de calidad, metrología, normalización, certificación y acreditación, y los limitados laboratorios acreditados con que cuenta el país. Asimismo, destaca la falta de oferta de instrumentos financieros que satisfagan, en términos de plazos y condiciones, las necesidades de créditos de las industrias y agroindustrias.

Para ello, se requiere un Agente de Fomento que supere la situación actual de falta de coordinación y articulación de los diferentes programas que cubren parcialmente la inversión en asistencia técnica y los instrumentos de apoyo para acceder a financiamiento.

En ese sentido, el Ministerio de Economía, MINEC, ha dado un paso en la dirección correcta al diseñar nuevos programas de apoyo y crear el Fondo de Desarrollo Productivo, FONDEPRO, el cual agrupa a los diferentes instrumentos de apoyo financiados principalmente con donaciones internacionales. Sin embargo, existen problemas de ejecución, relacionados con el poco espacio para la toma de decisiones que las condiciones de la cooperación extranjera establecen.



B. Actores involucrados en la temática

Gobierno

1. Ministerio de Hacienda
2. Ministerio de Economía, MINEC
3. Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG
4. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, MSPAS
5. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, MARN
6. Comisión Nacional para la Atracción de Exportaciones e Inversiones, CONADEI
7. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT
8. Banco Multisectorial de Inversiones, BMI

Sector privado

9. Corporación de Exportadores de El Salvador, COEXPORT
10. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES
11. Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador, CAMAGRO
12. Cámara de Comercio e Industria de El Salvador, CCIES
13. Asociación Salvadoreña de Industriales, ASI
14. Asociación Nacional de la Empresa Privada, ANEP

C. Objetivos

1. Contar con capital humano especializado en las áreas de ingeniería, ciencias, biotecnología, genética, uso de suelos y técnicas de cultivo.
2. Establecer un Sistema Nacional de Innovación que agregue valor a la producción nacional, a través de la generación de nuevos procesos y productos.
3. Implantar un sistema de incubadoras de negocios para desarrollar nuevas ideas y transformarlas en productos rentables en los mercados nacionales e internacionales.
4. Instaurar un Sistema Nacional de Calidad que contribuya a que las empresas cumplan con las exigencias de los mercados internacionales.
5. Fortalecer el desarrollo empresarial, a través de esquemas de incentivos competitivos que respondan a condiciones de mercado en términos de asistencia técnica y apoyo al financiamiento.
6. Edificar una plataforma industrial y agroindustrial productiva para embarcar al país en un esfuerzo exportador sin precedentes, participando exitosamente en los mercados internacionales.

D. Estrategias

1. Programas de formación de capital humano

La calidad en la formación de recursos humanos en las áreas de matemáticas, ciencias e ingenierías ha experimentado un estancamiento en el país. Desde las universidades, la innovación es limitada y los cursos se enfocan en el seguimiento de un libro de texto, sin conectar los conocimientos con programas que contribuyan a transformar y mejorar la realidad del aparato productivo nacional. Asimismo, no se cuenta con un sistema que retroalimente, desde el sector privado, la renovación permanente de los pensum académicos ni la ejecución de programas de pasantías en las empresas, limitando la relación universidad-empresa a algún tipo de prestación de servicios.

Esta estrategia busca elevar sustancialmente el nivel de formación académica que se recibe en las diferentes áreas del conocimiento. Por ello, se propone crear varios programas en función de los sectores estratégicos del país, priorizando en las apuestas sectoriales que contiene el presente documento. Estos programas se describen a continuación:

- a. 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 internacionales², 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 será posible programar inversiones a mediano y largo plazo a partir de la nueva realidad del capital humano del país.
- b. 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 anuales³.

² De acuerdo con las áreas que se establecen en la recién aprobada Ley de Servicios Internacionales.

³ Para 2006, el total de establecimientos incluyendo Complejos Educativos e Institutos Nacionales sumaban 327. Otorgar tres becas por entidad, con un costo anual \$ 4 mil por beca, incluyendo matrícula, mensualidad, libros, prácticas de laboratorio y manutención, tendría un costo anual aproximado de \$ 4 millones.

Con ellos se formará un pool suficiente para impulsar las actividades económicas propuestas en este documento y se tendrá un grupo más amplio para escoger a los becarios de las maestrías y los doctorados.

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.

- a. Estos programas de becas integrales de maestrías o pre-grado podrían ser co-financiados 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.
- b. 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.

- c. A efecto de lograr una formación integral que complemente la teoría y la práctica, se propone establecer de manera gradual programas de pasantía de estudiantes universitarios en las empresas de los diferentes sectores productivos.
- d. 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.
- e. 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.
- f. Asimismo, se deberán implementar programas de intercambio de profesores, compartiendo los costos y honorarios de catedráticos extranjeros entre las universidades, el gobierno y el sector privado.
- g. Dada la cantidad de ofertas de becas de los gobiernos de países amigos, se propone realizar una efectiva coordinación entre el gobierno, las embajadas, el sector privado y las universidades para lograr su efectiva divulgación y aprovechamiento.
- h. Buscar y establecer alianzas con universidades extranjeras que estén interesadas en otorgar becas a estudiantes nacionales, en las áreas estratégicas que se presentan en este documento.

Finalmente, para completar la transformación de la educación superior en el país, se propone lo siguiente:

- i. Actualizar permanentemente los pensum de las carreras de ingenierías y ciencias con el involucramiento de universidades y empresas, en coordinación con el gobierno y con la participación de los ex-becarios.
- j. 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 dos ventajas respecto de la situación actual.

De esta manera, 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. De la misma forma, los alumnos podrán regresar al sistema educativo y terminar sus estudios universitarios con dos/tres años adicionales.

Todos estos programas generarían 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.

Hay que reconocer que en El Salvador, la discusión respecto de la implementación de este tipo de programas estará relacionada con la limitada demanda laboral del capital humano formado. Sin embargo, existe evidencia empírica que demuestra que el desarrollo de un país requiere la formación de capital humano en función de las estrategias sectoriales impulsadas.

Para el caso, puede mencionarse la experiencia de Fundación Chile, que con apoyo financiero del sector público y privado, ha logrado crear un staff de más de 500 doctores en las áreas de las ingenierías y las ciencias, los cuales diseñan productos innovadores que al transformarse en empresas, se “venden” al sector privado.

De manera particular, 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 en las siguientes áreas de las ingenierías y las ciencias: alimentos, genética, biología, biotecnología, física, química, industrial, eléctrica y electrónica, uso de suelos y técnicas de cultivo, entre otras.

Solamente contando con capital humano calificado se podrán construir los sistemas de innovación, de calidad y de incubación que se proponen en este capítulo y que son fundamentales para la atracción de inversiones.

2. Institucionalidad

Buscando mantener y mejorar la competitividad nacional, promoviendo la integración de las cadenas productivas, orientadas a los mercados internacionales, se propone una nueva institucionalidad para el desarrollo de la industria y agroindustria para exportación, implementando un sistema nacional de innovación y un sistema de incubación de negocios. Asimismo, se propone la reestructuración del sistema nacional de calidad, creando la adecuada institucionalidad para acreditación, certificación, metrología, normalización y reglamentación técnica.

También se propone la creación del Ministerio de Industria, como entidad encargada de promover y fomentar las actividades industriales, a través de la generación de políticas, estrategias, planes y programas que contribuyan a mejorar la productividad en el corto, mediano y largo plazo.

3. Agente de fomento⁴

La experiencia internacional muestra que los países que lograron cambios sustanciales en su aparato productivo, tuvieron en común el apoyo de sus respectivos gobiernos, a través de diferentes esquemas de fomento. El caso más cercano en la realidad latinoamericana es la experiencia de la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, entidad chilena creada en la década de los cincuenta para desarrollar las empresas estatales, y que cambió su enfoque en la década de los ochenta, para dedicarse a fomentar la innovación y la investigación en ciencia, tecnología e incubación de negocios, entre otros aspectos.

Por ello, se propone instaurar un Agente de Fomento del aparato productivo en El Salvador, que administre los diferentes recursos financieros nacionales y extranjeros, y coordine las diferentes agencias públicas y privadas que diseñan y ejecutan programas de apoyo a las empresas. Los recursos provendrán principalmente del Presupuesto General de la Nación, así mismo se buscará financiamiento de la cooperación internacional, siempre y cuando los términos y condiciones se establezcan de acuerdo a las necesidades del sector privado beneficiario y en concordancia con los objetivos nacionales. Para ello, se buscará persuadir a la cooperación de la validez de los programas y las líneas de apoyo.

El Agente de Fomento mantendrá fuertes relaciones con las entidades privadas tales como gremiales empresariales, organizaciones no gubernamentales, micro-financieras, universidades y centros de pensamiento, entre otras, que desarrollen programas con los mismos objetivos. En ese sentido, los esfuerzos realizados por el Ministerio de Economía con la creación del Fondo de Desarrollo Productivo, FONDEPRO, es una primera aproximación al Agente de Fomento.

A efectos de que las empresas maduren, y establezcan sus mercados y procesos de producción, se recomienda que el Agente de Fomento les preste apoyo independientemente de su tamaño, actividad económica o mercado de destino de sus productos. A manera de resolver las diferencias, podría considerarse que entre menor es el tamaño de una empresa, mayor es el financiamiento parcial de los programas.

⁴ Los esquemas de apoyo e incentivos propuestos deberán ser consistentes con los acuerdos que ha asumido el país en el marco de la Organización Mundial del Comercio.



El Agente de Fomento financiará parcialmente, a través de entidades públicas y privadas, el desarrollo de los sistemas de calidad, innovación e incubación de negocios, así como el programa de formación de capital humano, a través de programas de asistencia técnica y de apoyo al financiamiento⁵.

Para su adecuado desempeño y funcionamiento, será vital independizar el rol financiero de las disposiciones que rigen a la administración pública, a fin de que los procesos de asignación de recursos y de contratación de servicios de apoyo se vuelvan más ágiles y eficientes.

El Agente de Fomento financiará parcialmente las siguientes líneas de asistencia técnica:

- Aumento de las capacidades de producción, ingeniería y diseño. Modernización y sistematización de esquemas de producción, automatización de procesos, adquisición de equipos, maquinarias y programas de software, así como la ampliación de la infraestructura industrial y agroindustrial existente.
- Apoyar el Sistema Nacional de Innovación
- Apoyar al Sistema Nacional de Calidad
- Apoyar al Sistema de Incubación de Negocios y el Registro de Patentes
- Apoyar la internacionalización de la oferta exportable
- Apoyar la formación del capital humano
- Apoyar el establecimiento de laboratorios de calidad
- Realizar estudios de pre-inversión, planes de negocios y estudios de mercado para la elaboración de proyectos factibles y rentables

Los mecanismos operativos para la asignación de los recursos financieros deberán ser eficientes, claros y transparentes, basados en las mejores prácticas y estándares internacionales y desarrollados con enfoque empresarial.

Finalmente, una práctica de transparencia que se recomienda, es la implementación de un “sistema de acreditación de capacidades técnicas” para los consultores y/o asesores que ejecutan los programas de asistencia técnica, aumentando con ello la calidad de los servicios a prestar.

⁵ Los programas de apoyo al financiamiento se desarrollan en el numeral 9 de este capítulo.

4. Sistema Nacional de Innovación

En ENADE 2006, el sector privado planteaba que “el fortalecimiento de la capacidad nacional para crear, adoptar y adaptar innovaciones tecnológicas es una variable crítica para cerrar la brecha que nos separa de los países desarrollados”. Estudios realizados indican que casi la mitad de las diferencias en el ingreso y en el crecimiento por habitante de los países, se debe a disparidades en la productividad total de los factores, por lo general relacionadas con los avances tecnológicos.⁶ Por tanto, el fomento de la ciencia y la tecnología constituye un instrumento clave para construir ventajas competitivas y alcanzar tasas de crecimiento económico elevadas”⁷.

Al respecto, existe evidencia empírica, en los países de Australia y de Nueva Zelanda, sobre la implementación de una Estrategia Nacional de Innovación, donde la cual desempeña un papel central en el alcance y mantenimiento de la competitividad internacional, logrando así mayores tasas de crecimiento económico. En este escenario, se han creado nuevas industrias y se han diversificado y agregado nuevos conocimiento-valor

⁶ Robert E. Hall y Charles I. Jones. Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others? ,” NBER Working Papers 6564, National Bureau of Economic Research, Inc. 1999. y David Dollar y Edward Wolf “Convergence of Industry Labor Productivity among Advanced Economies, 1963-1982”. 1997.

⁷ ENADE 2006, Iniciativa El Salvador 2024: Hacia una Nueva Estrategia de Crecimiento Económico Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), 2006.

sobre las materias primas y los bienes producidos.⁸ Estos países, a diferencia de América Latina, han basado exitosamente su desarrollo en los recursos naturales, experimentado un alto ingreso por habitante, estabilidad en su crecimiento y bajos índices de desigualdad.

Dado que la base científica y tecnológica en El Salvador es deficiente, la capacidad de innovación en la estructura productiva es débil. Este rezago está asociado principalmente a los escasos recursos que se han destinado a la investigación en ciencia y tecnología, así como a la limitada formación del recurso humano en estas áreas.

Por lo anterior, se propone organizar un Sistema Nacional de Innovación para fomentar, coordinar y apoyar la colaboración entre el gobierno, las universidades y las empresas y/o grupos de empresas, destinadas a desarrollar actividades de innovación que posibiliten construir soluciones a los problemas de la producción nacional. Este sistema deberá contar con los siguientes componentes básicos:

- Crear un Centro de Innovación que tenga por objeto realizar investigaciones en ciencia y tecnología que posibilite la creación, adopción y adaptación de innovaciones tecnológicas en el aparato productivo nacional, tanto en términos de nuevos procesos como de nuevos productos/industrias.
- Desarrollar programas que estimulen la innovación con fondos públicos concursables, en los cuales participen conjuntamente entidades académicas y empresas.
- Crear fondos de capital de riesgo que financien el desarrollo de ideas y productos innovadores. En este aspecto, la banca comercial puede jugar un rol de primer orden, incorporando tecnología crediticia para realizar análisis de riesgo que le permita participar en el financiamiento de proyectos innovadores.

Este sistema funcionará adecuadamente en la medida en que la definición de sus líneas estratégicas y su administración cuente con la participación directa de la empresa privada, siempre y cuando existan proyectos que las empresas estén dispuestas a impulsar y a financiar parcialmente. De esta manera, el sistema operará en función de resultados para las empresas y los recursos disponibles se utilizarán eficientemente.

En su etapa inicial, el Centro podrá atender la demanda concreta de las empresas en actividades como nuevos diseños de empaque, nuevas formulas, diversificación de sabores y texturas, entre otros. Posteriormente, podrá enfocarse hacia la adopción,

adaptación y transferencia de tecnología, incluyendo modelos, prototipos, experiencias piloto, pago de royalties, patentes y otros derechos, evaluación de proyectos y estudios de pre-inversión. Una actividad complementaria a financiar podrá ser la realización de misiones tecnológicas al extranjero con el fin de explorar, difundir, transferir o adecuar tecnologías de gestión y/o de producción a las empresas y contribuir a su modernización productiva.

Las propuestas en innovación deberán coordinarse con los esfuerzos de entidades como el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal, CEN-TA, la Fundación Innova de FUSADES, el Sistema Nacional de Alianzas para la Innovación Tecnológica SINALIT, FIAGRO, así como el diseño que posee el Ministerio de Economía para la constitución del Centro Nodal para la Calidad y el Desarrollo Tecnológico.

8 Graciela Moguillansky. Australia y Nueva Zelanda: la innovación como eje de la competitividad. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Santiago de Chile, 2006.



5. Sistema de Incubación de Negocios

En diversos países y regiones del mundo existen sistemas de incubación que facilitan y promueven el desarrollo de nuevos negocios. Para el caso, Fundación Chile⁹ ha desarrollado un método para crear más de 60 empresas innovadoras de productos y tecnologías, con factibilidad técnica y comercial, bajo esquemas de participación conjunta con privados, y contando con apoyo del gobierno, a través de fondos concursables. Una vez estas empresas son probadas en el mercado, la Fundación vende su participación accionaría al sector privado, entre las que han destacado las industrias forestales, del salmón y de las frutas, así como la internacionalización de los vinos, entre otras.

A partir de lo anterior, se propone organizar el siguiente Sistema de Incubación de Negocios:

- a. En primer lugar, la transformación en etapas sucesivas, de ideas innovadoras en productos innovadores. Esta fase podrá realizarse en un centro de innovación financiado por aportaciones públicas y privadas, que pueden provenir de figuras financieras como ángeles inversores y/o capital semilla.
- b. En segundo lugar, debe desarrollarse la parte comercial del producto innovador, con el objeto de “acelerar” el negocio, hasta convertirlo en exitoso y rentable. Esta etapa también se financiará con fondos públicos y privados, que pueden tomar la forma de capitales de riesgo y deuda transformable en acciones. Posteriormente, la empresa es vendida al sector privado, recuperando la inversión original más una tasa de rentabilidad. Esto demanda el establecimiento del andamiaje legal y normativo que asegure a los inversionistas la transparencia, protección y la eficiencia de los mecanismos para hacer líquidas sus inversiones.

Las incubadoras de empresas pueden tener sede en universidades, centros de innovación y en entidades privadas que apoyen el desarrollo empresarial. Sin duda será fundamental la participación de investigadores calificados en las diferentes etapas de la incubación.

6. Registro de patentes

El titular que realice una nueva fórmula, sabor, textura, color, producto, es decir aquel que haya realizado la invención, la haya fabricado e introducido al mercado, tiene el derecho de excluir a otros de su venta o fabricación, a través de la existencia de un adecuado registro de patentes.

Por ello, el Sistema Nacional de Innovación y el Sistema de Incubación de Negocios requiere la existencia de una institucionalidad sólida que haga valer los derechos de las entidades/inversionistas que aportan recursos para desarrollar nuevos productos a partir de una idea innovadora.

De esta manera, las empresas recuperarán su inversión y podrán continuar investigando, por lo que se recomienda el fortalecimiento del Centro Nacional de Registros, estableciendo procesos expeditos y eficientes.

Por otra parte, será necesario inscribir las innovaciones en los registros de patentes de otros países, como Centroamérica, Estados Unidos y Europa. Para ello será necesario establecer programas de apoyo para lograr dicha inscripción, a través del Agente de Fomento.

⁹ Fundación Chile: www.fundacionchile.cl

7. Sistema Nacional de Calidad

La calidad de los productos y de los servicios es uno de los principales retos que enfrentan las empresas en El Salvador, principalmente, porque pocas aplican sistemas de gestión de calidad en sus instalaciones y en sus procedimientos. Esta debilidad está asociada tanto a la falta de conocimiento de estos sistemas como a las limitaciones financieras de las empresas para costear su implementación. A pesar de ello, en los últimos años, varias industrias y agroindustrias han realizado esfuerzo por adoptar sistemas de calidad.

Tomando en cuenta las exigencias marcadas por la actual globalización, se propone establecer en el país el Sistema Nacional de Calidad, SNC, con la finalidad de crear, armonizar y consolidar el marco legal que facilite al sector privado salvadoreño la adopción e incorporación gradual de estándares internacionales de calidad.

A pesar que la propuesta de crear el SNC está contenida en este capítulo, el mismo abarcará a todas las actividades económicas, y en particular a industria, agroindustria, logística, servicios internacionales, turismo, vivienda, desarrollo urbano e infraestructura.

El SNC estará estructurado por una entidad coordinadora conformada por representantes de los sectores público y privado, contando con los siguientes componentes:

- Acreditación, conformada por un ente nacional o internacional que evalúa las competencias técnicas del resto de participantes del SNC y los procesos de certificación. El acreditador está respaldado por convenidos de reconocimiento mutuo entre organismos internacionales, lo cual le otorga credibilidad y validez a todo el SNC.
- Metrología, conformada por una entidad sin fines de lucro que establece los niveles sofisticados de sistemas de medición que utilizarán las empresas para calibrar patrones de referencia de pesos y medidas, con los cuales llevarán a cabo la producción y la prestación de servicios.
- Reglamentación técnica, conformada por un ente público con participación multisectorial – gobierno, universidades, consumidores y sector privado – que defina la reglamentación obligatoria con el objeto de proteger la salud humana, vegetal y animal, y de velar por la seguridad y el medio ambiente, tanto de la producción nacional como de las importaciones.
- Normalización, conformada por un ente sin fines de lucro con participación multisectorial para la elaboración de normas, que defina estándares nacionales, a través de la descripción de las propiedades de un proceso, producto o sistema, las

cuales serán de aplicación voluntaria por parte de las empresas.

- Certificación, conformada por entidades privadas que otorgan certificación de calidad a productos, procesos, sistemas y personas, con el objetivo de incrementar la confianza de los usuarios y consumidores

Los componentes de certificación y normalización podrán operar bajo un modelo de fundación privada que venderá sus servicios y será auto-sostenible. En su etapa inicial requerirá del apoyo del gobierno.

Para que las empresas puedan utilizar y aplicar de manera adecuada el anterior marco legal e institucional, se requiere el acompañamiento gubernamental. En particular, será necesaria la capacitación del personal y la adopción, adaptación y transferencia tecnológica apropiada, de tal manera que las mismas puedan certificarse en normas ISO, Buenas Prácticas Agrícolas, Buenas Prácticas de Manufactura, y HACCP, entre otras.

Una necesidad urgente en la temática de calidad es contar con laboratorios acreditados que cuenten con el personal adecuado y con equipos de última generación, para asegurar la calidad y la validez de los resultados emitidos.¹⁰

¹⁰ La confianza en la competencia de los laboratorios es requerida con frecuencia por empresas cuando éstas necesitan ensayar nuevos productos, o para asegurarse que sus productos terminados se encuentran aptos para la comercialización, asimismo es usada por entes



8. Producción y Medio Ambiente

Actualmente, en el país prestan servicios de control de calidad los laboratorios del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, del Ministerio de Agricultura y Ganadería a través del CENTA, de la UCA, de la UES y de FUSADES.

Para lograr el cometido y dar el salto cualitativo se propone establecer un plan de desarrollo sostenible de laboratorios, el cual deberá contar con el apoyo del sector público para financiar parcialmente las inversiones en los equipos requeridos. Este plan deberá considerar y gestionar el establecimiento de alianzas con laboratorios internacionales prestigiosos. Asimismo, deberá considerar la instauración de una red centroamericana de laboratorios acreditados, especializados y complementarios entre sí.

Indudablemente, implementar un Sistema Nacional de Calidad implica un cambio radical en la cultura nacional, tanto en el sector privado como en el público. Para generar conciencia nacional, ambos sectores deberán promover la realización de campañas promocionales, y el establecimiento de sellos de calidad, como el sello verde, de tal forma que se garantice que los productos serán diferenciados y valorizados por los consumidores nacionales y extranjeros.

El sector privado ha manifestado en los documentos de ENADE que para tener un país sostenible y sustentable, se requiere conciliar el crecimiento económico, la estabilidad social y el medio ambiente.

Dada la situación actual del país, esta conciliación debe considerar un proceso claro, transparente y principalmente gradual de adopción de estándares ambientales en materia de emisiones al agua, al aire y a la tierra. El rol de gobierno, especialmente de las entidades responsables de promover la producción, debe ser pro-activo, incentivando a las empresas para que se trasladen hacia prácticas de gestión y de producción limpia y eco-eficiente. De acuerdo a lo establecido en la Ley del Medio Ambiente¹¹, al gobierno le corresponde aportar recursos para financiar este tipo de prácticas y favorecer la reconversión industrial y agroindustrial del país.

Por otra parte, a efectos de mejorar la seguridad jurídica, se propone completar urgentemente el marco legal, aprobando una adecuada Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, así como los reglamentos técnicos para aguas vertidas y para emisiones al aire. Asimismo, se propone incluir en la Ley del Medio Ambiente las disposiciones relativas a la gradualidad y a la aplicación de acuerdos voluntarios individuales, sectoriales y/o territoriales.

En ese mismo sentido, se vuelve necesario que exista una adecuada coordinación entre las diferentes entidades responsables de velar por el medio ambiente y la salud de la población. Por ende, se demanda que el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social armonicen procedimientos, requisitos, condiciones y plazos, de acuerdo con la realidad nacional, y que de ser necesario, se modifiquen sus respectivas leyes para que lo anterior pueda ejecutarse satisfactoriamente. Una coordinación eficaz y eficiente debe incluir a la Policía Nacional Civil, a la Fiscalía General de la República y al Ministerio de Obras Públicas.

Finalmente, se exhorta a las autoridades a homologar y armonizar los marcos legales relativos a aspectos de salud y ambientales, con el resto de países de la región centroamericana.

reguladores de gobierno y comerciales que requieren aseguramiento acerca de artículos nacionales o importados antes de que puedan ser colocados en el mercado.

¹¹ Ley del Medio Ambiente, artículos 33, 34 y 35.

9. Financiamiento

La falta de instrumentos financieros adecuados a las necesidades de las empresas, en términos de plazos, tasas de interés y condiciones crediticias, generalmente forma parte de las conclusiones de los diagnósticos y estudios del entorno empresarial. De igual forma estos estudios señalan que existen ideas novedosas que no logran transformarse en proyectos bancables. En otras palabras, existe una oferta de proyectos rentables y viables cuyos requerimientos de financiamiento no están siendo atendidos.

Por ello, se propone el fortalecimiento y establecimiento de los siguientes mecanismos financieros para contribuir a mejorar el acceso al crédito a las industrias y agroindustrias salvadoreñas:

a. Subsidio a la tasa de interés de mercado.

Se propone constituir un fondo para subsidiar la tasa de interés de los préstamos destinados a las actividades industriales y agroindustriales, que funcione de manera similar a los fondos ejecutados en los últimos años por el BMI para financiar la construcción de techo industrial FITEX, la compra de unidades del transporte colectivo de pasajeros FONTRA y el desarrollo agropecuario FEDA.

Al utilizar estos mecanismos, la empresa obtiene un crédito productivo a tasa de mercado y el fondo subsidia tres/cuatro puntos de la tasa de interés durante tres/cuatro años. Se propone que los recursos para el subsidio provengan principalmente del Presupuesto General de la Nación; éstos podrán ser reforzados con el apoyo de la cooperación internacional.

La ventaja de este tipo de apoyos radica en que son transparentes, de duración definida por lo que el gobierno puede presupuestar con previsibilidad un monto anual para otorgarlos.

b. Creación de un banco de desarrollo industrial y agroindustrial

Se recomienda establecer un banco de desarrollo industrial y agroindustrial, con una Junta Directiva, conformada por representantes de ambos sectores, que se fondee con recursos públicos y privados. Este banco sería el mecanismo para atender las demandas financieras de actividades novedosas potencialmente rentables, y con capacidad para competir en los mercados globales. Entre ellas, destacan las actividades sujetas a formar cadenas productivas que agreguen valor nacional.

Este banco deberá adoptar las mejores prácticas internacionales del análisis crediticio, con procedimientos consistentes, metodología y tecnología adecuada, tal y como ha sucedido en países como Colombia y España. Asimismo, deberá contar con marcos normativos y operativos que inhiban la cultura del no pago, para hacer cumplir las disposiciones y evitar interferencia política.

El objetivo final es contribuir al aumento de la inversión, facilitar la reconversión industrial, aumentar la escala de producción e introducir tecnología de punta, reduciendo de esta forma los costos de operación, elevando con ello la productividad.

Adicionalmente, este banco deberá contar con un programa complementario de capacitación, asistencia técnica, información comercial, así como de supervisión y seguimiento de los clientes, buscando contribuir a la solidez de los proyectos financiados. Una banca de este tipo, puede estar sujeta a la cooperación internacional.

Una alternativa a considerar es proceder al saneamiento del Banco Hipotecario y reorientar sus funciones actuales dedicadas a la pequeña empresa, con una dedicación exclusiva dirigida hacia el sector industrial y agroindustrial.

c. Seguro de crédito a las exportaciones

Desde ENADE 2000, el sector privado ha propuesto la necesidad de implementar un seguro de crédito a las exportaciones, como mecanismo para resguardar a las empresas exportadoras de riesgos de insolvencia o imposibilidad de pago por parte de los compradores en el extranjero. Al ocurrir el no pago, el seguro tendría la obligación de indemnizar a la empresa exportadora por el daño producido, dentro de los límites pactados.

Para contar a la brevedad posible con este instrumento, se propone que las empresas, de manera individual o asociativa, contraten el seguro con una empresa aseguradora privada.

Se propone que el apoyo del gobierno consista en pagar una parte de la prima correspondiente, de tal forma que las actividades exportadoras cuenten con una herramienta de protección de las operaciones comerciales.

d. Acceso al sistema de garantías recíprocas

Finalmente, se requiere fortalecer los esquemas de garantías recíprocas, ampliando el sistema para abarcar a cualquier tipo de empresa, independientemente de su tamaño. Los procesos para obtener créditos, deben orientarse hacia la obtención de las mejores condiciones de plazo y de tasa de interés mediante la prestación de garantías financieras, avales y/o fianzas técnicas y servicios de asesoramiento financiero.

e. Nuevos instrumentos financieros en el mercado salvadoreño

Se propone que el gobierno invierta recursos públicos, a fin de corregir el imperfecto funcionamiento del mercado, verificar la existencia de un mercado rentable para productos financieros nuevos, tales como ángeles inversores, capital semilla, mercado de acciones, fondos de fomento, corporativos, mutuos y de garantía para deuda, titularización, fideicomisos y concesiones, capital de riesgo y deuda convertible en acciones, y crear el marco legal que facilite su operación.

10. Transformación agropecuaria: Río Grande de San Miguel

Se propone retomar los planteamientos del Plan de Nación de la Comisión Nacional de Desarrollo CND, respecto del desarrollo productivo de la región oriental, los cuales fueron elaborados con la colaboración de la cooperación japonesa, y que se dividen en dos grandes proyectos:

- a. El abordaje creativo del rescate y aprovechamiento pleno de las aguas y la cuenca del Río Grande de San Miguel, como una opción estratégica para la reactivación, transformación productiva y aumento de la oferta exportable del sector agropecuario, buscando sustituir la producción de bienes tradicionales por otros que tengan una mayor competitividad en el mercado nacional e internacional.

Incluye proyectos como la construcción de una presa multipropósito para riego, control de inundaciones, fomento de actividades productivas como la pesca y el turismo, oferta de agua para consumo humano e industrial y generación de energía eléctrica a pequeña escala; el mejoramiento del canal del río y la creación de un sistema de riego de más de 17 mil hectáreas. También considera un programa de manejo de cuencas con reforestación, conservación de suelos, obras de terracería y construcción de reservorios.

- b. Una propuesta integral para la constitución de un complejo agroindustrial que dinamice la producción de los cuatro departamentos del oriente, el cual considera un conjunto de actividades económicas relacionadas sujetas a ser estimuladas y potenciadas a través de la cadena de insumo-producto, bajo un concepto similar a los clústeres industriales.

De acuerdo con los estudios, se recomienda impulsar en esta zona el desarrollo del azúcar, café orgánico, avicultura y productos lácteos, por su mayor potencial competitivo para agregar valor y para exportar. Estas recomendaciones deben tener en cuenta lo establecido en el programa de desarrollo productivo de la Cuenta del Reto del Milenio que se ejecutará en la zona norte del país.

Impulsar este proyecto requiere una adecuación de las actividades y del rol que juegan las agencias gubernamentales, las cuales deberán acompañar a la base empresarial, asegurando, creando y fortaleciendo redes, con información, asistencia técnica y propiciando el acceso a recursos financieros que viabilicen los proyectos productivos.

11. Unión aduanera y tratados comerciales

Está claramente demostrado que las políticas sectoriales armonizadas con un clima macroeconómico favorable son propicias para el desarrollo sostenible del sector agropecuario y de las áreas rurales.

En El Salvador, esto es factible 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.

Actualmente, el perfeccionamiento de la integración regional ha avanzado en el marco de las negociaciones de la Unión Aduanera y de la armonización arancelaria, con el objetivo de otorgar libre tránsito y exoneración de aranceles sin importar el origen de las mercancías.

Lo anterior, además del impacto positivo esperado en el comercio, también podría tener efectos adversos para la consolidación del crecimiento y desarrollo en algunas cadenas productivas del sector agropecuario y agroindustrial, si los aranceles son 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:

- a. La integración debe estar en función del desarrollo de la producción nacional de las Partes y no sólo del incremento del comercio.
- b. 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.
- c. 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 los involucrados.

En ese sentido, 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.¹²

12. Internacionalización de la oferta exportable

Otra de las principales dificultades que tienen las empresas exportadoras es la falta de información sobre el mercado al que venden y/o quieren vender sus productos, por el alto costo de invertir individualmente en inteligencia competitiva e información de mercados.

A efecto de facilitar la colocación de la producción nacional en los mercados extranjeros de mayor capacidad adquisitiva, se propone continuar con el apoyo del gobierno para financiar un plan permanente de investigación sobre las características y perfiles de los mercados internacionales de mayor potencial para la compra de bienes salvadoreños, identificando particularidades de la demanda, sus gustos y preferencias, rangos de precios, márgenes, cadenas de comercialización, análisis de la competencia, tipología de los empaques, investigación de normas y requisitos para la internación, y estudios financieros sobre la solvencia de los potenciales clientes, entre otras áreas de interés.

Asimismo, las embajadas y consulados salvadoreños en el extranjero deberán convertirse en antenas comerciales, promoviendo y facilitando contactos de negocios. Su personal deberá estar capacitado en la oferta exportable del país y tendrá habilidades para identificar oportunidades comerciales. Sin duda que esto requiere de la asignación de mayores recursos presupuestarios para el funcionamiento de las embajadas y consulados.

Al mismo tiempo, será necesario elaborar un programa que permita aprovechar adecuadamente y ampliar la red de cónsules honorarios del país en el extranjero, así como utilizar eficientemente los contactos de la red de federaciones internacionales de organizaciones empresariales, a efectos de obtener directorios de empresas que se pongan a disposición de los socios de las gremiales en El Salvador.

De manera complementaria, el gobierno, a través del Agente de Fomento, continuará financiando parcialmente asistencia técnica para realizar diagnósticos sobre el potencial de exportación de las empresas, y para ejecutar los programas de mejoramiento, incluyendo la promoción de esquemas de asociatividad, constitución de alianzas estratégicas y la conformación de encadenamientos productivos.

¹² En la Unión Europea, cuando uno de estos productos sobrepasa su consumo comunitario, el excedente debe ser exportado a países fuera de la región, compensándose el diferencial entre el precio nacional y el internacional.



II. Logística y Servicios Internacionales

A. Situación actual	24	4. Cadena de abastecimiento para el mercado interno	30
B. Actores involucrados en la temática	25	5. Ordenamiento y desarrollo territorial	31
C. Objetivos	26	6. Complementar y armonizar el marco legal	32
D. Estrategias	26	7. Tecnologías de la información y comunicación	33
1. Capital humano	26	8. Infraestructura	36
2. Facilitación de flujo de mercancías	27		
3. Unión aduanera	30		

II. Logística y Servicios Internacionales

A. Situación actual

El crecimiento del comercio mundial y la continua ampliación de los mercados, impulsan la constante renovación de los procesos empresariales y el desarrollo de nuevas estrategias para mantener y mejorar la competitividad.

En ese sentido, en los últimos años destaca el rápido desarrollo de la cadena de suministros y de la logística a nivel internacional, impulsado por el traslado de los centros de producción hacia regiones/países de menores costos, por la liberalización del comercio de bienes, servicios y capitales, y por la rápida evolución de las tecnologías de la información y comunicación.

A nivel internacional, cada vez más empresas están concentrándose en su actividad principal, subcontratando transporte, actividades logísticas y de suministros, diseño, producción de partes, y diversos tipos de servicios complementarios, como centros de llamadas, tele-marketing, contratación y administración del personal, contabilidad, desarrollo y mantenimiento de aplicaciones informáticas y de sitios web, entre otros.

La logística, como parte de la cadena de suministro¹, contribuye a facilitar la externalización de los servicios, al administrar estratégicamente todas las fases del proceso industrial: aprovisionamiento-producción-distribución, iniciando en los proveedores y finalizando en el cliente/consumidor final.

Actualmente una de las mayores apuestas de El Salvador como parte de la estrategia de crecimiento económico, es el desarrollo de plataformas logísticas y de servicios internacionales. El gobierno ha avanzado en esta agenda, entre lo que destaca la construcción del Puerto de La Unión y la reciente aprobación de la Ley de Servicios Internacionales.

Ciertamente el país posee ventajas innegables como posicionamiento geográfico estratégico y uno de los mejores sistemas de conectividad interna en Centroamérica. No obstante, es necesario ampliar y complementar dichas ventajas con estrategias dirigidas principalmente, en las áreas de capital humano, facilitación del

¹ En este punto es importante mencionar que los principales participantes de la cadena de suministros son los cargadores/ receptores, los transportistas terrestres tanto en carreteras y ferrocarril, almacenistas, agentes de aduanas, empresas estibadoras, consolidadores, operadores logísticos, aerolíneas, agentes consignatarios de buques, y navieras.

B. Actores involucrados en la temática

Gobierno

flujo de mercancías, completar y armonizar el marco legal, unión aduanera regional, infraestructura relacionada con el comercio internacional, tecnologías de la información y comunicación, y el ordenamiento y desarrollo territorial.

A manera de ejemplo, actualmente es un reto sólo el revisar la formación y capacitación que requerirá la oferta de capital humano salvadoreño bilingüe, para satisfacer la demanda laboral de las empresas que se acojan bajo el amparo de la Ley de Servicios Internacionales en las áreas de logística, cadenas de suministros, informática, ingeniería y medicina, para mencionar solamente algunas.

Para lograr los cambios en la estructura económica del país, se vuelve indispensable el desarrollo e implementación de estrategias y planes de mediano y largo plazo, combinados con acciones de corto plazo, para consolidar al país entre las principales plataformas logísticas y de servicios internacionales de la región, complementarias con el canal de Panamá y con los esfuerzos del resto de los países centroamericanos.

1. Ministerio de Economía, MINEC
2. Ministerio de Educación, MINED
3. Ministerio de Hacienda, Dirección General de Aduanas
4. Comisión Nacional de Promoción de Exportaciones e Inversión, CONADEI
5. Instituto Salvadoreño de Formación Profesional, INSAFORP
6. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT
7. Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma, CEPA
8. Ministerio de Obras Públicas, MOP

Sector privado

9. Asociación de Zonas Francas de El Salvador, AZFES
10. Universidades e Institutos Tecnológicos
11. Federación Salvadoreña de Ingenieros, Arquitectos y Ramas Afines, FESIARA
12. Asociación Salvadoreña de Ingenieros y Arquitectos, ASIA
13. Comisión Inter-gremial para la Modernización de Aduanas, CIMA
14. Asociación de Agentes Aduaneros Autorizados, ASODAA
15. Cámara Logística de El Salvador, CALOES
16. Asociación Salvadoreña de Empresarios del Transporte de Carga, ASETCA
17. Cámara de Comercio e Industria de El Salvador, CCIES
18. Asociación Salvadoreña de Industriales, ASI
19. Corporación de Exportadores, COEXPORT
20. Asociación Nacional de la Empresa Privada, ANEP

C. Objetivos

1. Convertir al país en un centro logístico regional complementario al Canal de Panamá.
2. Formar capital humano especializado en las diferentes áreas logísticas y de servicios.
3. Desarrollar un sistema aduanero transparente, ágil, con tecnología de punta, que considere la integración regional y que favorezca el comercio internacional.
4. Actualizar y simplificar la legislación aduanera, y armonizarla con la legislación de servicios internacionales, de transporte, de comercio exterior y otras relacionadas.
5. Desarrollar y estructurar una plataforma eficiente en materia de tecnologías de la información y comunicación.
6. Ordenar el territorio y clasificarlo por zonas según las características y vocaciones de la tierra y de acuerdo con las políticas de desarrollo nacional y regional.
7. Establecer una eficiente y moderna cadena de suministros para las empresas que operan en el territorio nacional y para la prestación de servicios internacionales.
8. Completar la infraestructura portuaria y aeroportuaria de primer nivel, y un sistema de carreteras sostenible que faciliten la conexión nacional, con las principales rutas internacionales.

D. Estrategias

1. Capital humano

La calidad y cantidad de recurso humano es uno de los factores fundamentales que determinan el desarrollo y crecimiento de una nación. Actualmente esto representa un potencial para el país, ya que más del 60% de los salvadoreños son menores de 30 años² y están sujetos a ser formados y capacitados en las diferentes áreas tecnológicas y de logística para la prestación de servicios internacionales.

Para iniciar, se requiere la implementación del programa para universalizar la educación del idioma inglés en secundaria, consecuentemente con lo propuesto en ENADE 2006, de tal forma que el capital humano salvadoreño sea bilingüe.

² Estimaciones Preliminares del Censo de Población y Vivienda 2007

De manera general, la formación del capital humano ha sido abordada en el numeral 1 del capítulo I. Por ello, los componentes que se presentan a continuación buscan complementar dicha estrategia en materia de logística y servicios internacionales:

- a. Capacitar y actualizar permanentemente al personal y a los instructores en las principales áreas técnicas de la cadena de abastecimiento, entre las cuales destacan los 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.
- b. Considerar como parte del programa de becas integrales la formación en las diferentes áreas de la cadena de abastecimiento, con 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.
- c. 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.

2. Facilitación de flujo de mercancías

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.

Las aduanas deberían operar como verdaderos centros logísticos de recepción y distribución de carga, ya que en ellas intervienen los mismos factores que encontramos en las cadenas logísticas nacionales e internacionales. Los países que marchan a la vanguardia como centros logísticos de distribución han resuelto de manera adecuada esta problemática.

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:

a. 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, así como fortalecer el enlace que actualmente opera con Guatemala.

Así, 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 los rayos gamma- para la inspección de los contenedores y cargamentos. De esta manera, cuando el embarque llegue a las aduanas, el trámite y el despacho serán expeditos y para su salida, se volverá innecesario abrir, revisar y cerrar la carga.

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

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

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

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.

b. Administración moderna del capital humano en las aduanas

En muchos casos, la discrecionalidad de algunos empleados 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, 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.

c. Simplificación de los procedimientos aduaneros

El más reciente avance en materia de simplificación de procedimientos está relacionado con la implementación de la ventanilla única para importaciones. Con la aplicación de las TIC, se propone complementar la propuesta original, pasando de un espacio físico común a 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 y el 6%.

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.

3. Unión aduanera

Centroamérica es el mercado natural de El Salvador y el principal destino de las exportaciones, las cuales han venido creciendo sostenidamente en los últimos años. Sólo en 2006 se enviaron productos por un valor \$ 1,078 millones al resto de países de la región, lo que representa el 56% del total exportado por el país ese año, libre de la maquila de confección.

De manera paralela, es indudable que la constitución de un centro logístico en El Salvador, ya sea de dimensiones regionales y/o internacionales, demanda la profundización y plena vigencia de la Unión Aduanera. Los esfuerzos que se han realizado desde hace 47 años ha configurado la situación actual, la cual es insuficiente para atender las necesidades urgentes de consolidar un espacio regional único, como demanda la globalización y el comercio internacional.

Dado que El Salvador está mayoritariamente armonizado arancelariamente con Guatemala, se propone iniciar un proceso serio, ordenado y audaz de integración con ese país, utilizando conexiones satelitales y/o de fibra óptica al realizar los trámites respectivos para efectivamente agilizar la circulación de la mercadería. Esto sería reforzado por controles en las carreteras por parte del personal policial, del área de finanzas debidamente entrenado, proporcionando seguridad comercial y ciudadana. Sucesivamente se deberá incluir a Honduras y a Nicaragua, con lo cual se contará con un territorio que concentra el 76% del PIB regional y el 82% del comercio intra-centroamericano.

Sin embargo, las importaciones que sucedan al amparo de la integración aduanera deben considerar toda la normativa nacional y regional en aspectos sanitarios y fitosanitarios, origen, régimen de excepción, así como lo contenido en los tratados comerciales firmados con terceros, en lo que afecte la producción nacional y exigiendo siempre la debida reciprocidad. El cumplimiento de estas disposiciones es responsabilidad del gobierno, que para ello deberá contar con equipos humanos y tecnológicos capaces para realizar los debidos procesos.

Finalmente, la unión aduanera requerirá del establecimiento de políticas regionales comunes en materia comercial, agropecuaria, industrial y tributaria, como se planteó en ENADE 2000, así como establecer un eficiente sistema de aduanas periféricas. Lo anterior está en armonía con la política del país en relación con las negociaciones del Acuerdo de Asociación que actualmente lleva acabo Centroamérica con la Unión Europea.

Las propuestas del sector privado respecto de la Unión Aduanera y los tratados comerciales se complementan con lo contenido en el numeral 11 del capítulo I.

4. Cadena de abastecimiento para el mercado interno

La cadena de abastecimiento³ se define como la integración de procesos claves del negocio, que van desde los proveedores de materias primas hasta el usuario final y proporciona productos, servicios e información que agrega valor a los clientes y demás implicados como accionistas, gobierno y comunidad. Entorno a la cadena de suministro debe construirse un sistema integrado de información, legislación, infraestructura y capital humano, que genere una gestión eficiente de los diferentes flujos.

Actualmente en el país existe dispersión de procesos, por la falta de conocimiento y baja valoración de los beneficios de contar con una cadena de suministros integrada. Anteriormente existía la visión de que las empresas eran absolutas y auto-suficientes y podía y debían atender todas las etapas del negocio de manera eficiente. El desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación ha cambiado radicalmente este paradigma.

La globalización está forzando a las empresas a especializarse en una etapa de la cadena de suministro, y vincularse/subcontratar/establecer alianzas con empresas expertas en el resto de etapas, como la única manera de ser eficientes y competitivas.

³ James R. Stock y Douglas M. Lambert. *Strategic Logistic Management*. New York: Mac Graw Hill, 2001. Página 57.

Sin embargo, la cultura de la tercerización ha tenido poco avance en el país, entre otros factores, por la desconfianza natural de las empresas a compartir parte de la cadena con otras, y por la debilidad en la operación de las empresas que prestan los servicios de tercerización.

Para superar estas asimetrías de información y contribuir a aumentos constantes de competitividad empresarial, es fundamental la creación y fortalecimiento de las diferentes partes de la cadena, con la certificación de los procedimientos, de los servicios y de las empresas participantes. Esta cultura debe también permear al sector público.

A efectos de simular y mantener una constante reinversión de los procesos, diseñar nuevas estrategias y plantear técnicas de especialización, se propone crear un Centro de Innovación de Cadenas de Suministros, para realizar investigación y desarrollo en áreas como transporte multimodal, redes de soporte logístico y construcción de ventajas comparativas, entre otros.

Lo anterior generará una ventaja para las empresas que operan en el país, quienes contarán con un sistema integrado de información que les permitirá conocer de manera más eficiente el donde, cuando y como de la cadena de suministro.

5. Ordenamiento y desarrollo territorial

Es indudable que el ordenamiento y desarrollo territorial es fundamental para el eficiente y normal desempeño de las diferentes actividades económicas. Las propuestas con mayor profundidad y análisis técnico, económico, social, cultural y financiero que se han elaborado en el país están contenidas en el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, PNOTD, de 2004.

El PNOTD propone la creación de 14 sub-regiones⁴ en función de las principales cuencas hidrográficas de El Salvador. Cada una de ellas se encuentra actualmente elaborando sus propios planes regionales en materia de sistema de ciudades y desarrollo urbano, infraestructura, uso sostenible de los recursos naturales y culturales, y conservación de la naturaleza, todo ello vinculado con las potencialidades y con el tejido productivo de cada región⁵.

Si bien la temática tiene dimensiones transversales y su aplicación corresponde a los diferentes capítulos del presente documento, se incluye en logística y servicios internacionales por la particular importancia que tiene el adecuado desarrollo del Puerto de La Unión y sus zonas de influencia.

Por ello, se reitera la urgente necesidad de aprobar la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Esta legislación deberá definir el establecimiento de espacios institucionales de coordinación entre el gobierno central y las municipalidades, a fin de aunar esfuerzos y recursos humanos y financieros para implementar los planes regionales, los cuales adicionalmente requieren del debido respaldo legal-institucional para incentivar su ejecución.

En particular, es fundamental la implementación del plan regional de La Unión. En este territorio se ve ampliada la urgencia de coordinación entre las municipalidades involucradas y las entidades del gobierno central como ANDA, MOP, MARN, MINEC, MAG, MINED. Por ello se recomienda que el plan regional de La Unión se transforme en ley de la República, o al menos en Decreto Ejecutivo.

Adicionalmente, más que un nodo de transporte, el puerto debe ser concebido simultáneamente como una plataforma multimodal, en el que opera un parque logístico y un parque industrial. Con ello, se garantizarían los volúmenes de carga para que el puerto sea rentable. De manera complementaria el proyecto debe incluir patios de contenedores, estacionamiento de cabezales y contar con el debido ordenamiento territorial y vial.

⁴ Las 14 sub-regiones que propone el PNOTD no son coincidentes con los 14 departamentos en que está organizado actualmente el país, son la siguientes: Santa Ana-Ahuachapán, Sonsonate, Trifinio, Chalatenango, Cabañas, Valle de San Andrés, La Libertad, Metropolitana de San Salvador, Usulután, San Miguel, Morazán y La Unión.

⁵ Estas 14 sub-regiones se pueden agrupar de manera armónica dentro de las cinco regiones que propone el Plan de Nación de la Comisión Nacional de Desarrollo.



Finalmente, el PNOTD recomienda la instalación de parques logísticos, de innovación, movilizadores, de promoción agroindustrial y centros logísticos y de contratación de cargas, localizados en diferentes lugares del país, así como un complejo de parque de actividad económica ubicado entre la capital y el Aeropuerto Internacional de El Salvador.

Todo ello demanda planificación, ordenamiento territorial, desarrollo equilibrado y trabajo conjunto del sector público central y municipal con el sector privado, ya que no se puede crecer al margen de las características territoriales del país. De esta manera, se diseminan y desconcentran los polos de desarrollo, se contribuye a la reducción de la pobreza y se mejora el bienestar de la población.

6. Complementar y armonizar el marco legal

En materia legal, no obstante la recién aprobada Ley de Servicios Internacionales, son necesarios mayores esfuerzos para establecer reglas claras, transparentes y predecibles, que complementen y faciliten el flujo de mercancías y el desarrollo de la logística en el país.

Por ello, en primer término se propone hacer un inventario de las leyes vigentes, de las reformas que serían convenientes realizar y de las nuevas leyes que requerirán aprobación. En todo caso, con el objetivo de impulsar, promover y gestionar el apropiado marco legal para las actividades logísticas del país, se propone aprobar en el corto plazo los siguientes cuerpos legales:

- a. El anteproyecto de Ley de Transporte de Carga Terrestre, que ha sido consensado entre el gobierno y el sector privado.
- b. Ley de Transporte Multimodal, que armonice el funcionamiento del sistema de transporte multimodal, conjugando la red vial, ferroviaria, marítima y aérea, a efectos de lograr aumentos en los niveles de competitividad en la cadena de suministro.
- c. La Ley de Transporte Marítimo de Carga.
- d. La Ley del Transporte Aéreo de Carga.
- e. El anteproyecto de RECAUCA IV, una legislación comunitaria que dicta la ejecución del CAUCA IV, aprobado en 2006.

Asimismo se propone reformar los siguientes cuerpos legales:

- f. La Ley Especial de Sanciones e Infracciones Aduaneras, LESIA, respecto de procedimientos y multas.
- g. Reformar la legislación de los Almacenes Generales de Depósito, para comparar los beneficios a otros operadores que concede la Ley de Servicios Internacionales.
- h. Continuar el proceso de simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros a nivel regional. En particular, revisar el reglamento de tránsito comunitario, la integración y el proceso de unión aduanera, para contar con una legislación regional que defina el actuar comunitario de los servicios logísticos, tomando en consideración el Plan Puebla Panamá.

De manera complementaria, se propone la construcción de una plataforma de información básica sobre el sector logístico nacional, que contemple los respectivos análisis técnicos y legales.

Finalmente, se propone fomentar la solución alterna de conflictos entre la administración pública y el sector privado respecto de las disputas sobre materia aduanera. Entidades como el Centro de Mediación y Arbitraje de la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador, podrían ser de mucha utilidad para tales fines.

7. Tecnologías de la información y comunicación

Las Tecnologías de Información y Comunicación TIC 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. Existen países que han implementado exitosamente estrategias basadas en los preceptos de la sociedad de la información y el conocimiento, entre los que destacan Irlanda, Corea del Sur, Taiwán, Singapur, Uruguay y Costa Rica.

El aprovechamiento adecuado de las TIC, no debe hacerse ni de forma aislada, ni enfocada a la simple instalación y uso de las computadoras. Requiere de la conjunción de planificación, legislación, orientación y canalización de recursos financieros y humanos, para crear una infraestructura integrada que facilite sus usos.

Asimismo, la prestación eficiente de diversos servicios internacionales debe contar con una fuerte, bien definida e implementada estrategia del uso y aplicación de las TIC. Entre estos se encuentran distribución, operaciones de logística, centros de llamadas, tecnologías de información, investigación y desarrollo, reparación y mantenimiento de embarcaciones marítimas y de aeronaves, procesos empresariales, servicios médicos-hospitalarios y financieros⁶, así como lograr una gestión integrada de la cadena de suministros.

Por lo anterior, se propone implementar en El Salvador las políticas y proyectos determinados por la Comisión Nacional para la Sociedad de la Informaciónn CNSI⁷, particularmente en las siguientes áreas:

- a. Crear una entidad gubernamental responsable de promover la implementación de las tecnologías de la información y comunicación, principalmente al interior del sector público. Entre sus responsabilidades estarán la elaboración de normativa y legislación, así como el diseño de políticas, estrategias, planes y programas. Inicialmente, esta responsabilidad podría ser desarrollada por la Secretaría Técnica de la Presidencia con el apoyo técnico de SIGET.
- b. Crear el marco institucional para impulsar la Estrategia Nacional del Programa e-país.
- c. Implementar lo referido a la institucionalización permanente de la Comisión Nacional para la Sociedad de la Información, como entidad asesora.

⁶ De acuerdo con la Ley de Servicios Internacionales

⁷ Esta comisión presidencial se formó en 2005 y está conformada por representantes de alrededor de 40 entidades públicas y privadas, incluyendo universidades. Sus propuestas abarcan el marco legal e institucional, desarrollo del recurso humano, desarrollo de la sociedad del conocimiento, la infraestructura de conectividad nacional y regional, industria de TIC y comercio electrónico, y gobierno electrónico.

- d. Aprobar la Ley de Comercio Electrónico, la Ley de la Firma Electrónica y la Ley de Facturación y Pagos Electrónicos, así como reformar el Código Penal y la Ley de Propiedad Intelectual en concordancia con estas nuevas leyes.
- e. Impulsar el gobierno electrónico, en concordancia con lo propuesto en ENADE 2003⁸. Se requiere que el Estado adopte 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.
- f. 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 y a las 262 municipalidades. Para ejecutar este proyecto, se ha considerado un plan piloto en la zona norte del país con un costo aproximado de \$850 mil. Se estima que los costos para cubrir el resto del territorio nacional será menor que dicho monto.
- g. De manera paralela, se propone que El Salvador construya la parte que le corresponde de la Red Regional de Fibra Óptica en el marco del Plan Puebla Panamá, que interconectará a la región entre sí y con el resto del mundo. Este proyecto comprende la instalación y puesta en servicio de una red que incluye un cable de 24 fibras ópticas que utilizan el hilo de guarda de la Red de Interconexión Eléctrica del proyecto SIEPAC. La longitud de la infraestructura en el país es de 282 Km. con un costo estimado de \$2.9 millones.

En ambos casos se recomienda dar en concesión su diseño, construcción, operación y mantenimiento. A esta red se podrán conectar diferentes operadores y empresas privadas, principalmente en las áreas de influencia del Puerto de La Unión y de otros polos de desarrollo económico.

- h. Aprovechar las TIC para establecer un moderno sistema geo-referenciado de nomenclatura para las empresas y las viviendas, en coordinación con el Ministerio de Gobernación.
- i. Establecer normativas e incentivos para promover el desarrollo de centros de incubación de empresas destinadas al desarrollo de tecnología informática.
- j. Incentivar y apoyar el desarrollo de productos de software de alto nivel con la utilización de estándares internacionales como Capability Maturity Model Integration CMMI, orientado

⁸ Página 30, literal J, capítulo V del documento de ENADE 2003.

tanto a la exportación como a la provisión de las necesidades de logística y servicios internacionales como software especializado con la optimización de la cadena de suministro e integrado al software empresarial ERP; software relacionados con la administración portuaria y aeroportuaria; software relacionado con la localización geográfica de vehículos de transporte; software para la administración inteligente de bodegas y almacenes de distribución; interacción de aplicaciones de software corporativo entre regiones geográficamente distantes; aplicaciones para la salud, medicina y educación.

Incluso, en este escenario será posible elaborar aplicaciones para teléfonos móviles, video juegos y diversos tipos de entretenimiento, lo cual abrirá espacios para desarrollar nuevos productos en áreas no saturadas y de buena rentabilidad.

Lo anterior implica el uso de infraestructura tecnológica de primer nivel: servidores robustos; Internet con alta velocidad y sin interrupciones, telefonía IP de bajo costo⁹, comunicación de banda ancha que permita el intercambio de información masiva y pesada tales como imágenes, gráficos, videos, así como videoconferencias de alta definición y audio.

- k. 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.
- l. Establecer el marco legal para el desarrollo de la educación no presencial.
- m. Desarrollar masivamente en la población la capacidad para el uso de las TIC como un recurso transversal, tanto para la productividad de las empresas como en su desenvolvimiento cotidiano.

La utilización de las TIC contribuirá a mejorar la competitividad del país, ya que provocará aumentos constantes de productividad de los salvadoreños, de las empresas y del mismo gobierno.

⁹ Protocolo de comunicación en Internet



8. Infraestructura

Como se ha mencionado anteriormente, El Salvador goza de una ubicación geográfica privilegiada para el desarrollo de la logística y de los servicios internacionales, ya que conecta los mercados mundiales más importantes. Para aprovechar eficazmente esta ventaja, se requiere construir una infraestructura en consonancia con dichos objetivos. No obstante los avances realizados, los esfuerzos que hacen falta todavía son mayores.

En ese sentido, el país demanda incrementos permanentes de generación de energía eléctrica, ampliación de la red de transmisión y distribución respectiva, contar con puertos, aeropuertos y red ferroviaria de calidad internacional, al igual que una red vial que aumente la velocidad de circulación de mercadería y pasajeros. Asimismo, se necesitan importantes inversiones para asegurar la provisión de agua potable y el respectivo tratamiento de las aguas residuales, y para contar con una desarrollada red de fibra óptica y/o inalámbrica de banda ancha que garantice comunicaciones de estándares mundiales.

Al respecto, el capítulo V desarrolla con profundidad los requerimientos de inversión de El Salvador, y plantea mecanismos para su financiamiento, principalmente a través de esquemas como las concesiones y las alianzas público-privadas.





III. Turismo

A. Situación actual	38	4. Plan integral de promoción y mercadeo turístico	45
B. Actores involucrados en la temática	39	5. Desarrollo y fortalecimiento de oferta turística complementaria	46
C. Objetivos	40	6. Atracción de inversionistas y facilitación de trámites	46
D. Estrategias	40	7. Seguridad	47
1. Formación de recurso humano especializado en turismo	40	8. Infraestructura básica	47
2. Turismo de reuniones y convenciones	42	9. Infraestructura de soporte	47
A. Centro internacional de ferias y convenciones	42	10. Transporte aéreo	48
B. Buró de convenciones	43	11. Turismo interno	48
3. Centros turísticos integralmente planeados: sol y playa	43		

III. Turismo

A. Situación actual

De acuerdo a la Organización Mundial del Turismo OMT, el turismo es el conjunto de actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, con fines de ocio, negocios y otros motivos no relacionados con el ejercicio de una actividad remunerada en el lugar visitado y por un período de tiempo consecutivo inferior a un año, y de acuerdo con la definición nacional, permaneciendo al menos una noche fuera de su lugar habitual de residencia.

Por ello, es natural considerar que el turismo es una industria de servicios, que incluye una serie de subsectores como alimentación, hostelería, agencias de viajes, tour operadores, transporte de pasajeros, actividades de ocio y animación turística, entre otros.

En El Salvador, la formación y capacitación del recurso humano especializado en las diferentes áreas de turismo ha sido bastante limitada, generando un déficit de oferta laboral que las empresas del sector han tenido que cubrir de manera forzada, y asumiendo su capacitación. La ausencia de una estrategia nacional de educación especializada en las áreas de turismo ha sido un costo adicional que ha afectado la competitividad del país como destino internacional. En este punto, tienen mérito los esfuerzos realizados por algunas entidades educativas, gremiales empresariales y más recientemente por parte del Ministerio de Turismo, ofreciendo cursos, programas de técnicos, licenciaturas, y hasta maestrías, a través de la educación no presencial.

Por otro lado, en ciertas zonas del país se ha producido un surgimiento espontáneo del turismo, apoyados únicamente por su belleza natural y cultural. Entre estos lugares destaca Suchitoto, la Costa del Sol, el Circuito Zona Norte La Palma- San Ignacio- El Pital, el Circuito Ruta de las Flores y el Puerto de la Libertad, entre otros, así como el desarrollo inicial del turismo de convenciones en la ciudad de San Salvador. En algunos de estos lugares, el involucramiento y la gestión de los alcaldes ha sido fundamental para este desarrollo.

El anterior proceso espontáneo se ha desarrollado en medio de la ausencia de planificación urbana y territorial, así como de la previsión sobre las necesidades de infraestructura que todo desarrollo turístico demanda. Por esta razón, las deficiencias en agua potable y saneamiento, manejo de desechos sólidos, energía eléctrica e internet, entre otras, han creado diversas problemáticas, en particular cuando la afluencia de turistas aumenta, limitando de esta forma las posibilidades de crecimiento.

En los últimos años se han tenido avances importantes en materia de políticas públicas para el turismo, como la aprobación de la Ley de Turismo en 2006, que incluye el otorgamiento de incentivos fiscales a la inversión en la actividad, y la creación del Fondo de Promoción Turística. Asimismo, el lanzamiento e implementación del Plan Nacional de Turismo 2014, que tiene como eje el desarrollo del turismo de convenciones. Finalmente, la aprobación de la Ley del Centro Internacional de Ferias y Convenciones de El Salvador, y la remodelación inicial del recinto ferial.

B. Actores involucrados en la temática

Gobierno

1. Ministerio de Turismo, MITUR
2. Corporación Salvadoreña de Turismo, CORSATUR
3. Comisión Nacional para la Atracción de Exportaciones e Inversiones, CONADEI
4. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, MARN
5. Ministerio de Seguridad Pública y Justicia
6. Ministerio de Relaciones Exteriores
7. Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma, CEPA
8. Autoridad de Aviación Civil
9. Banco Multisectorial de Inversiones, BMI
10. Consejo Nacional para el Arte y la Cultura, CONCULTURA
11. Fondo Salvadoreño para Estudios de Pre-Inversión, FOSEP
12. Instituto Salvadoreño de Formación Profesional, INSAFORP
13. Alcaldías Municipales

Lo anterior ha impulsado las actividades turísticas y mejorado el clima de negocios. A manera de ejemplo, según la Dirección General de Migración y Extranjería, entre 2004 y 2006 el número de llegadas internacionales aumentó en un promedio del 15% anual. Sin embargo, aún es necesario fortalecer ciertas áreas como el desarrollo del turismo interno, el mejoramiento de la seguridad jurídica y ciudadana, y la implementación de un plan de promoción y mercadeo turístico que dé a conocer las bondades del país.

Es indudable que el escenario actual y futuro es favorable para convertir el turismo en una de las principales actividades que impulsen la economía salvadoreña hacia tasas de crecimiento altas y sostenibles, superiores al 7.5% anual. Por ello, se requiere diseñar e implementar estrategias de mediano y largo plazo basada en acciones innovadoras y en una eficiente coordinación pública-privada.

Sector privado

14. Cámara Salvadoreña de Turismo, CASATUR
15. Buró de Convenciones de El Salvador
16. Asociación de Inversionistas y Promotores Turísticos, ASIPROTUR
17. Asociación de Operadores de Turismo de El Salvador, ASOTUR
18. Asociación de Restaurantes de El Salvador, ARES
19. Asociación de Pequeños Hoteles de El Salvador
20. Asociación de Agencias de Viajes, ASAV
21. Asociación de Líneas Aéreas, ASLA
22. Asociación Salvadoreña de Hoteles
23. Cámara de Comercio e Industria de El Salvador, CCIES
24. Cámara Americana de Comercio de El Salvador, AMCHAM
25. Asociación Nacional de la Empresa Privada, ANEP

C. Objetivos

1. Posicionar a El Salvador como el líder del turismo de reuniones y convenciones de la región centroamericana, ubicándose entre los principales en Latinoamérica para el 2024.
2. Contar con al menos dos destinos nacionales que sean polos de desarrollo turístico sostenible para el 2024.
3. Promover el incremento de la oferta hotelera y de los servicios conexos.
4. Promover la incorporación de estándares internacionales de calidad en el servicio turístico nacional, a través de la adopción de programas de certificación.
5. Liderar el diseño y la implementación de las rutas turísticas en Centroamérica.
6. Prolongar la estadía de turistas en El Salvador y generar un mayor consumo de los turistas.
7. Profesionalizar y cualificar el capital humano de la actividad turística, tanto al personal empírico operativo como a la población joven del país.
8. Mejorar la calidad de vida de la población en las áreas de mayor afluencia turística, principalmente en la periferia de las ciudades.
9. Promover y fomentar la cultura turística en el país.

D. Estrategias

1. Formación de recurso humano especializado 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, dotándoles de las herramientas necesarias para prestar un servicio profesional de atención a los turistas con los más altos estándares internacionales de calidad.

En primer lugar, la formación de recurso humano especializado en turismo debe tener como pre-requisito al menos el dominio completo del inglés como segundo idioma, implementando la propuesta de políticas públicas planteada en ENADE 2006 sobre “universalizar el dominio del idioma inglés en la educación media” de tal forma que permita contar al cabo de una década con una generación bilingüe: medio millón

de salvadoreños. Se estima que este programa, que tiene claros beneficios económicos y sociales, tendría un costo anual de \$30 millones, los cuales se podrían “recuperar” en el corto plazo vía impuesto a la renta generado.

De manera paralela, se debe buscar el apoyo de los gobiernos extranjeros para promover el dominio no obligatorio de un tercer idioma en la educación formal del país, a través de la oferta educativa del francés, alemán, japonés y mandarín, entre otros. Con ello, el recurso humano salvadoreño tendría competencias lingüísticas básicas para atender la demanda internacional.

En segundo lugar y 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 categorías¹:

- 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.
- 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.

En tercer lugar, se requiere 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.

En cuarto lugar, se requiere 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 integrales² 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 competencia 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.

En quinto término, será necesario 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. Los ex-becarios tendrán como prioridad inicial desarrollar y fortalecer la oferta educativa nacional.

Un sexto componente de la estrategia de formación de recursos humano está íntimamente relacionado con las demandas específicas del turismo de reuniones y convenciones. En ese sentido, se debe certificar

1 Silke Schulte. Guía conceptual y metodológica para el desarrollo y la planificación del sector turismo . CEPAL. 2003.

2 De acuerdo a lo propuesto en el numeral 1 del capítulo I.



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.

Es indudable que la planificación y ejecución de los componentes de esta estrategia contribuirán a una reconfiguración integral de los productos turísticos del país, logrando una oferta nacional que progresivamente se diferencie hasta convertir la calidad de su recurso humano en el principal elemento competitivo.

2. Turismo de reuniones y convenciones

El Plan Nacional de Turismo 2014 propone impulsar el turismo de reuniones y convenciones³, principalmente por su capacidad para generar impacto positivo en la economía nacional, a partir de la actual infraestructura y por la ubicación geográfica estratégica de El Salvador. Este tipo de turismo regula la estacionalidad de la demanda, mejora la ocupación en temporadas bajas, dinamiza la economía y contribuye a elevar la estadía promedio cuando los visitantes prolongan su estancia con el objetivo de conocer los alrededores, aumentando de esta forma el gasto promedio de los turistas.

Los “compradores” de convenciones, congresos, exposiciones y ferias consideran un orden de criterios para tomar sus decisiones, entre los que se encuentran: capacidad, accesibilidad, conectividad, calidad y costo de los distintos servicios de transporte, categoría superior de hospedaje, calidad comprobada de los centros de convenciones y ferias de las ciudades, así como servicios y atractivos turísticos complementarios que posea el destino.

Los anteriores requerimientos determinan los principales componentes que debe contener la estrategia para posicionar a El Salvador como un destino internacional de reuniones y convenciones en el mediano plazo:

- Contar con un Centro Internacional de Ferias y Convenciones de primer nivel.
- Coordinar los esfuerzos por medio del Buró de Convenciones.
- Establecer un programa permanente de capacitación para los prestadores de servicios involucrados⁴.
- Implementar un plan de promoción y mercadeo⁵.
- Desarrollar y fortalecer la oferta complementaria existente⁶.

³ El Plan Nacional de Turismo 2014 define el turismo de reuniones y convenciones como el conjunto de actividades turísticas generadas como consecuencia de la organización y realización de encuentros voluntarios en un destino elegido, cuyos motivos giran en torno a temas profesionales, valores, aficiones o intereses compartidos, u originados como consecuencia de logros empresariales

⁴ Componente desarrollado en el numeral 1 de este capítulo

⁵ Componente desarrollado en el numeral 4 de este capítulo

⁶ Componente desarrollado en el numeral 5 de este capítulo

A. Centro internacional de ferias y convenciones

Las actuales remodelaciones que se están llevando a cabo en las instalaciones de la ex-Feria Internacional, por motivo de ser sede de la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno, a realizarse en El Salvador a finales de 2008, deberían ser sólo el primer paso de una estrategia de transformación del recinto en un Centro Internacional de Ferias y Convenciones de primer nivel.

En este sentido, el planteamiento del sector privado consiste en construir un perímetro que incluya los más altos estándares de calidad, seguridad física, eficiencia y servicio que demandan los convencionistas y congresistas internacionales, lo cual está asociado con conexiones viales expeditas, estacionamiento de vehículos apropiado y suficiente, acceso a todo tipo de transporte y conexiones factibles con todo tipo de servicios de alojamiento, alimentación, ocio y entretenimiento, edificios inteligentes, tecnología de punta

B. Buró de convenciones

El Buró de Convenciones de una ciudad es una entidad especializada que desempeña un papel fundamental en la promoción de la oferta de servicios de turismo de reuniones y convenciones, articulando esfuerzos del gobierno, de asociaciones y de cámaras de la industria turística, con el fin de generar un flujo de visitantes. Alrededor suyo se coordinan diferentes actores que trabajan en la misma dirección como la Oficina de Convenciones y Visitantes OCV, las Destination Managements Company DMC, los Organizadores Profesionales de Congresos OPC y los Planificadores de Reuniones⁷.

En ese sentido, se requiere fortalecer el funcionamiento del Buró de Convenciones de El Salvador para que perfeccione su rol como coordinador de las actividades turísticas de reuniones y complementarias, actuando como enlace con las instancias gubernamentales, facilitando información y realizando la mercadotecnia y la comercialización del destino para atraer eventos, y fungiendo como asesor para los organizadores.

en sonido, iluminación, telecomunicaciones -voz, imagen y datos a alta velocidad y excelente resolución-, superficie para exposiciones y reuniones amplias y versátiles, infraestructura apropiada para prestar los servicios de alimentación y bebidas, y ágiles servicios complementarios, entre otros elementos.

Para lograr tales resultados y dado los altos montos de inversiones requeridos, difícilmente se puede esperar que el proyecto sea financiado completamente con fondos públicos. Por ello, el proceso adecuado es proceder a la concesión de la actual superficie de alrededor de 140 mil m². También se podrá considerar el establecimiento de alianzas público-privadas, en cuyo caso, el gobierno aportaría las actuales instalaciones y los privados especialistas realizarían el diseño y la construcción.

Eventualmente, será necesario considerar y planificar la ampliación del área del recinto, de acuerdo con el crecimiento de la demanda, conformando un polo de atracción que contribuirá al desarrollo de la ciudad de San Salvador.

3. Centros turísticos integralmente planeados: sol y playa

Antecedentes de México

En América Latina, el concepto de Centros Integralmente Planeados, CIP, nace en México en 1974 con el objetivo de realizar un desarrollo turístico de manera planificada y ordenada en las zonas desarrolladas, las cuales fueron identificadas a partir de los lugares del país que presentaban, mayores atractivos naturales, y un fuerte potencial para convertirse en polos de desarrollo turístico.

Los CIP, que dieron lugar a un cambio en la estructura espacial del turismo mexicano, han detonado la actividad económica en Cancún, Ixtapa-Zihuatanejo, Bahías de Huatulco, Los Cabos y Loreto. Para su administración y provisión de infraestructura, se creó simultáneamente el Fondo Nacional de Turismo, FONATUR. Además, FONATUR ha desempeñado el rol de banca de segundo piso, con el objetivo de canalizar fondos destinados a la ampliación de la oferta hotelera en las zonas elegidas.

Posteriormente, se inició la segunda generación de los CIP, conformada por los polos turísticos de Mar de Cortés, Nayarit y Costa Maya. En esta etapa, dada la experiencia inicial, se ha procurado incorporar condiciones de baja densidad, construcciones con menores niveles, edificaciones en segunda línea dejando la primera al paisaje natural, uso de arquitectura de la zona, entre otros.

⁷ Meeting Planner MP

Recientemente, FONATUR se ha planteado deponer la administración de Cancún y Los Cabos, y después la de Ixtapa, creando un fideicomiso para cada desarrollo con aportes del gobierno estatal, el municipio respectivo y la iniciativa privada. En tanto, mantendrá el apoyo hasta lograr la consolidación del resto de CIP.

Una propuesta para El Salvador

Considerando los aciertos y desaciertos de la experiencia mexicana, se propone implementar en El Salvador el mecanismo y la metodología de los Centros Integralmente Planeados en al menos dos sitios/regiones destinadas al turismo de sol y playa antes de 2024, los cuales deben planificarse y desarrollarse de tal manera que sean complementarios y refuerzan la estrategia de posicionar al país como un destino turístico para reuniones y convenciones.

Un pre-requisito para asegurar el éxito de esta estrategia es la aprobación la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

En concordancia con los anteriores documentos de ENADE, para la elección de la ubicación de los sitios/regiones debería tenerse en consideración la Isla de Tasajera, Península de San Juan del Gozo, Icacal, Bahía de Jiquilisco, Islas del Golfo de Fonseca y Bola de Monte⁸. Incluso, dada su belleza escénica, podrían considerarse como opciones la Costa del Sol, el Lago de Ilopango y el Lago de Coatepeque. En estos casos, dado que ya existe un desarrollo inicial, se requeriría de metodologías especiales de rehabilitación.

Tomando en cuenta que las opciones son diversas y variadas, su elección requerirá un adecuado análisis y proceso técnico, económico, social y ambiental para obtener los mayores beneficios nacionales y así lograr que la actividad turística de sol y playa se integre de manera exitosa y sostenible al sistema productivo nacional.

De manera complementaria, se requiere establecer mecanismos para una eficaz promoción y comercialización de terrenos con potencial turístico, así como el suficiente financiamiento para la eficiente operación y mantenimiento del destino. Además, al sector público le corresponde crear la infraestructura básica previa al desarrollo del destino. De igual forma, en zonas como Icacal, Tasajera y Bola de Monte, donde el gobierno es propietario de una parte de los terrenos, se puede considerar la figura del comodato al sector privado, sociedades de economía mixta y/o alianzas público-privadas.

Sin duda alguna, el concepto clave en esta propuesta es la planificación público-privada en estos nuevos destinos turísticos, de tal manera que se logren atraer importantes flujos de inversiones nacionales y de corporaciones turísticas transnacionales, promoviendo un desarrollo de alta calidad, sostenible y sustentable.

En concordancia con ENADE 2006, se propone la constitución de un Fideicomiso de Inversión Turística con el objeto de co-invertir y desarrollar proyectos con inversionistas locales e internacionales que sirvan para desarrollar los CIP. Por su experticia, este fideicomiso debería constituirse y administrarse por el Banco Multisectorial de Inversiones BMI.

Al mismo tiempo, se requiere un mayor involucramiento de parte de la banca comercial, realizando análisis financiero e implementando la tecnología adecuada para ofrecer líneas de crédito de largo plazo a las inversiones turísticas.

⁸ Esto es consistente con lo establecido en la Ley de Turismo, la cual define las regiones, zonas o centros turísticos de interés nacional como aquel lugar o zona del territorio nacional que por sus características constituye un atractivo turístico real o potencial, pero carece de la infraestructura y servicios necesarios para desarrollarse y que sea declarado como tal por el Órgano Ejecutivo en el Ramo de Turismo.

4. Plan integral de promoción y mercadeo turístico

El proceso debe considerar la realización del diagnóstico, el diseño de estrategia general, el estudio de pre-factibilidad, el plan maestro de desarrollo, el plan de negocios, el apoyo y asociación entre las entidades del gobierno central, las municipalidades y los inversionistas privados, la gestión de recursos y financiamiento, así como la promoción y comercialización.

También es importante involucrar a la población asentada en las localidades, estableciendo mecanismos para obtener su cooperación y para impulsar a los micros y pequeños empresarios en servicios como taxis y transporte, artesanías y gastronomía, entre otros, para potenciar el desarrollo económico local. Con el propósito de desarrollar un turismo sostenible, se propone incluir gradualmente indicadores sobre estándares ambientales que posibiliten a las zonas/regiones adquirir Certificados Internacionales de Calidad Medioambiental.

La Ley de Turismo, a partir de una contribución especial cobrada a los turistas, creó un fondo para la promoción del país como destino turístico. Dado que el Plan Nacional de Turismo 2014 está basado en potenciar el país como destino de reuniones y convenciones, la propuesta principal de promoción gira alrededor del “meeting-encuentro”.

A partir de lo anterior, se propone diseñar e implementar un Plan General de Promoción y Mercadeo Internacional del País, con una proyección mínima a cinco años y con revisiones anuales, el cual debe hacerse apoyado en el conocimiento de expertos internacionales y tomando en consideración los criterios del sector privado turístico receptivo nacional.

Este Plan debe contar con una definición clara de estrategias, mercados prioritarios y nichos de mercado, para cada segmento y tipo de turismo. Además debe incluir un programa de participación en ferias, viajes de familiarización para operadores y medios de comunicación, así como también la promoción de una imagen positiva del país en el extranjero y a nivel local, en coordinación con los medios de comunicación.

El Plan deberá contar con un programa de seguimiento que permita evaluar las actividades ejecutadas y analizar las reacciones que éstas hayan provocado en el mercado de tour operadores mayoristas, líneas aéreas, y cadenas de hoteles, entre otros, elementos que servirán para mejorarlo y fortalecerlo.

A estos efectos, el Ministerio de Turismo deberá contar con una plantilla suficiente de recursos humanos, que esté disponible para atender los eventos de promoción que se realicen, siendo coordinados por expertos en la rama del mercadeo.

Finalmente, será necesario definir formalmente una política de apoyo al sector turístico receptivo que acompañe los esfuerzos que la empresa privada realiza en promoción y mercadeo internacional, en actividades como campañas de comunicación, diseño y producción de material promocional, y participación en ferias internacionales de turismo. Se propone establecer una línea de financiamiento parcial no reembolsable dentro del Fondo de Desarrollo Productivo, a la cual tendrán acceso las empresas pertenecientes al Registro Nacional de Turismo.

5. Desarrollo y fortalecimiento de oferta turística complementaria

De acuerdo a lo propuesto más adelante, el establecimiento de al menos dos centros turísticos integralmente planeados debe ser diseñado con el fin de reforzar la estrategia de posicionar al país como un destino turístico de reuniones y convenciones. Adicionalmente, deben implementarse estrategias y programas que generen una oferta turística complementaria en al menos, las siguientes áreas:

- Desarrollar un proyecto de regeneración urbana, en concordancia con lo establecido en el capítulo IV de este documento.
- Turismo de montaña/volcanes, eco-turismo y turismo de camping. Requiere en primer término y como una señal gubernamental, la concesión del Hotel de Montaña del Cerro Verde. Asimismo, es necesario construir la infraestructura básica y apoyar los procesos de certificación de los servicios turísticos de los circuitos de la Rutas de las Flores, Ruta de la Paz – Morazán y La Palma- San Ignacio- El Pital.
- Apoyar el turismo arqueológico y circuitos culturales: Suchitoto, Museo David J. Guzmán, Museo de Arte, Joya de Ceren, San Andrés, Tazumal, Chalchuapa, Sitio Arqueológico Casa Blanca, conectándolo con Copán, Tikal, Antigua Guatemala y Granada, entre otros.
- Incentivar el turismo deportivo como surf, pesca, buceo, golf y aviación, entre otros.
- Promocionar el turismo de salud, contando con servicios médicos especializados en quiropráctica, fisioterapia, dermatología, hidroterapia, y nutrición, entre otros.
- Implementar programas de saneamiento en las playas del país y rehabilitar las infraestructuras portuarias. En particular, continuar con el Plan de Modernización y Saneamiento de Zona del Puerto de La Libertad.

Al respecto, la experiencia en el país ha mostrado que en aquellas ciudades en las que los alcaldes y sus consejos municipales han realizado una gestión a favor del turismo, su papel ha sido un factor clave para obtener resultados satisfactorios. Por ello, se recomienda a los gobiernos municipales involucrarse y participar, en coordinación con la empresa privada, en el desarrollo del turismo local.

6. Atracción de inversionistas y facilitación de trámites

El nuevo marco de incentivos fiscales que otorga la Ley de Turismo, está dando los primeros resultados, con la planificación y construcción de proyectos en el Lago de Ilopango, en la Costa del Sol, y en la Playa El Espino, los cuales incluyen complejos habitacionales de lujo, atracaderos, campos de golf, entre otros. Las inversiones provienen de capital nacional y extranjero, así como de salvadoreños radicados en Estados Unidos.

Para alentar este entusiasmo, es muy importante otorgarle la debida seguridad jurídica a las inversiones en infraestructura turística, ya que las mismas representan decisiones para recuperar en el mediano y largo plazo. En ese sentido, las reglas claras, transparentes, predecibles y de aplicación generalizada, contribuyen al objetivo planteado.

En primer lugar, será necesario aprobar los reglamentos que corresponden a la Ley de Turismo. Mención particular merece la correcta aplicación de la Ley del Medio Ambiente y de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, así como la imprescindible aprobación de una Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, basada en un plan que defina, entre otros aspectos, las áreas/zonas naturales con vocación turística. Esto facilitará el desarrollo de las actividades turísticas ecológicas y sostenibles.

Lo anterior, es particularmente importante en los Centros Turísticos Integralmente Planeados, los cuales también requieren de un marco normativo moderno de urbanismo y construcción, que establezcan de forma armónica los límites de áreas para construcción y desarrollo turístico en armonía con el entorno. Ello implica establecer la reglamentación para el uso del suelo y hasta definir las zonas comerciales, turísticas y recreativas, así como la reserva turística, el equipamiento urbano, y los servicios sociales.

Por otra parte, se requieren realizar reformas legales y administrativas para facilitar los diferentes trámites que requieren los inversionistas. En particular destaca la necesidad de establecer medios alternativos para facilitar los trámites de visas de negocios y para el personal ejecutivo de las empresas extranjeras.

7. Seguridad

Para cumplir lo dispuesto en la Ley de Turismo en materia de seguridad, será necesario establecer un Sistema de Seguridad Turística que de manera interinstitucional y con la colaboración de las empresas turísticas, vele por la seguridad jurídica y ciudadana, la prevención de accidentes, la protección sanitaria, la higiene alimenticia y la defensa de los derechos del turista como consumidor.

En ese sentido, es imprescindible que se amplíe el despliegue de la Policía Turística y que su dedicación se dirija exclusivamente a cumplir las funciones que le competen. De esta manera se espera que la vigilancia y el control de los diversos destinos turísticos y carreteras y el desempeño de labores de información y orientación a los turistas, sean llevadas a cabo con la mayor eficiencia y calidad.

Dada la trascendencia de sus funciones, tanto los altos y medios mandos, como los agentes que conformen la Policía Turística, deberán contar con un nivel especializado de formación en seguridad turística, historia, geografía y realidad nacional, así como dominio del idioma inglés, entre otras capacitaciones adicionales a la educación que normalmente reciben en la Academia Nacional de Seguridad Pública.

Como una herramienta de apoyo, y buscando otorgar confianza al turista, se propone que la Policía Turística diseñe e implemente ventanillas de atención, que operen en fines de semana y en lugares de mayor afluencia de público, con el objeto de atender los casos en los cuales los turistas sean víctimas de un delito o agravio, y/o cuando éstos comentan delitos durante su estancia en el territorio nacional.

De manera complementaria, la Policía Nacional Civil y el resto de entidades públicas responsables, deberán continuar con sus esfuerzos de combatir la delincuencia, a efecto de reducir la violencia y mejorar el ambiente de seguridad ciudadana.

8. Infraestructura básica

De acuerdo con lo planteado en ENADE 2005, existe una infraestructura básica para el desarrollo humano asociada principalmente con agua y saneamiento, electrificación, vías pavimentadas para todas las cabeceras municipales y manejo integral de desechos sólidos.

Si lo anterior es básico para las familias, será aún de mayor importancia para el desarrollo del turismo. Los costos estimados para su construcción y provisión se estimaron en \$ 450 millones, de los cuales se identificó que el país contaba con financiamiento por \$ 300 millones para esas mismas áreas.

9. Infraestructura de soporte

Para aprovechar al máximo los resultados de las estrategias planteadas, el país debe contar con infraestructura de puertos, aeropuertos, carreteras, ferrocarril, energía eléctrica, desechos sólidos, acueductos y plantas de tratamiento de primer nivel. En ese sentido, y dados los montos de inversiones requeridos, el capítulo V de este documento propone dar en concesión la construcción, operación y mantenimiento de dicha infraestructura.

En esa dirección, y de acuerdo con el PNOTD, se deberá analizar la posibilidad de aprovechar la infraestructura que existe en la pista de riego de Tamarindo, San Miguel, y la aeropista de Santa Rosa de Lima, y en caso

de ser factible, habilitarlas para recibir taxis aéreos y pequeños aviones de vuelos turísticos. Para los mismos efectos podrá considerarse la modernización y utilización de las instalaciones del Aeropuerto de Ilopango.

El PNOTD también destaca la necesidad de acondicionar el Puerto de Acajutla para recibir embarcaciones turísticas, lo cual será complementario a la terminal reservada para recibir cruceros turísticos en el Puerto de La Unión. Esto se sumará a la infraestructura existente en Punta Gorda, Puerto de Barrillas y las marinas privadas de Costa del Sol, así como otros proyectos que están surgiendo en el litoral salvadoreño.

Por otra parte, la comunicación rápida y eficiente que los turistas internacionales demandan, requerirá de una infraestructura de telecomunicaciones moderna que haga accesible en cualquier lugar del país los servicios de voz, y la transferencia de datos e imágenes vía Internet.

Un enfoque similar deberá tener el transporte público de pasajeros urbano e interurbano, con modelos similares al propuesto en el capítulo IV de este documento. De manera complementaria, se deberá tomar en cuenta la reactivación del ferrocarril para pasajeros, tal y como se propone en el capítulo V de este documento.

Adicionalmente, se requiere establecer oficinas de información turística y reforzar su función con la elaboración y actualización permanente de material de promoción y apoyo, folletería, mapas y planos de las principales ciudades, así como de los principales sitios de interés, restaurantes, hoteles y demás servicios, la cual deberá presentarse en varios idiomas como inglés, francés, alemán y mandarín, entre otros.

Así mismo será necesario introducir y/o renovar la señalización y nomenclatura de las calles y avenidas de las ciudades y de los sitios de interés turístico, lo cual deberá realizarse con la participación de las municipalidades.

10. Transporte aéreo

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 en donde las tarifas se han vuelto más competitivas

En este sentido y de acuerdo a la propuesta de ENADE 2003, 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.

11. Turismo interno

Las condiciones de los productos turísticos nacionales disponibles para el esparcimiento de la población nacional, no deben descuidarse. Si bien es cierto que algunos centros turísticos nacionales recientemente han sido mejorados, se recomienda readecuarlos bajo estándares de calidad internacionales. Para ello, una opción viable puede ser la concesión de los mismos.

Asimismo, se retoma la propuesta de ENADE 2001 de crear el Instituto de Recreación de los Trabajadores, IRTRA, bajo un esquema similar al que opera en la vecina Guatemala.

Todas las estrategias mencionadas en la propuesta del sector turismo, deberán ser planificadas, ejecutadas y evaluadas de manera dinámica, adelantándose a la demanda y a las tendencias mundiales, en permanente coordinación entre la academia, el gobierno y el sector privado.

Es indudable que las actividades turísticas tienen un significativo potencial en el país, por ende, para su desarrollo será fundamental contar con mayores flujos de inversión privada que aumenten la oferta y aprovechen las oportunidades surgidas ante la implementación de esta propuesta.



IV. Vivienda y desarrollo urbano

A. Situación actual	50	4. Transformación del Área Metropolitana de San Salvador	56
B. Actores involucrados en la temática	51	5. Construcción vertical para viviendas y oficinas	57
C. Objetivos	52	6. Regeneración de los espacios urbanos de la capital	58
D. Estrategias	52	7. Recuperación de los asentamientos precarios	59
1. Capital humano y tecnología	52	Estrategias transversales	60
2. Mecanismos para financiar la adquisición de vivienda	53	8. Institucionalidad	60
Estrategias para el desarrollo urbano	54	9. Marco legal integrado	61
3. Nuevo sistema de transporte colectivo de pasajeros	54		

IV. Vivienda y desarrollo urbano

A. Situación actual

La problemática de la vivienda y el desarrollo urbano en El Salvador, conjuga e incluye múltiples aspectos, de diferente carácter, dimensión e incidencia histórica.

De acuerdo con los datos del Vice-ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano VMVDU y de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, para el año 2005, el total de viviendas que presentaban necesidades de mejoramiento de infraestructura o introducción de servicios básicos y el déficit de soluciones habitacionales completas, comprendían aproximadamente 570 mil viviendas.

No obstante, el reciente Censo de Población y Vivienda producirá notables cambios en esta cifra, el problema continuará siendo de grandes dimensiones y requerirá de novedosas y creativas soluciones habitacionales.

Para encontrar las soluciones más acertadas, es importante tener en cuenta que en nuestro país las principales limitaciones de la demanda habitacional están concentradas en dos áreas: la incapacidad del sistema financiero de adaptarse a las condiciones del mercado y la poca accesibilidad a créditos hipotecarios.

En términos operativos dichas limitaciones afectan mayormente a las familias de escasos recursos, quienes ante la imposibilidad para demostrar capacidad, cultura y voluntad de pago, no tienen acceso a los créditos en el sistema financiero. Esto es particularmente cierto para las familias beneficiarias de las remesas, los grupos de menores ingresos y los sectores informales de ingreso variables.

Por su parte, la oferta también se ve afectada y debilitada ante los pocos incentivos en materia de subsidios directos a la demanda y la ausencia de un financiamiento de corto plazo que fomente la inversión y el desarrollo de proyectos de interés social.

La falta de información veraz y oportuna acerca de las características de la demanda habitacional es otro de los problemas que genera restricciones e incongruencias en el mercado inmobiliario. En este sentido, la inexistencia de un sistema de información eficiente también dificulta la coordinación interinstitucional.

De igual forma los fenómenos naturales, que han afectado al país en últimos 40 años, han dejado en evidencia la vulnerabilidad física de importantes núcleos poblacionales y la difícil situación de numerosas familias, quienes debido a su situación de inseguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra se han visto excluidas de programas de ayuda, subsidio o crédito habitacional e incluso están imposibilitadas para mejorar la calidad de su vivienda por cuenta propia.

Todo lo expuesto anteriormente, pone en evidencia la importancia de poseer una Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial que defina de forma congruente una Política Nacional de Vivienda, así como, los lineamientos e instrumentos de planificación y ordenamiento del territorio nacional. En este sentido, en 2005, el gobierno lanzó dicha Política, buscando con ello ordenar los esfuerzos en materia de políticas habitacionales y crear instrumentos útiles para el sector. Sin embargo, no ha existido la necesaria voluntad política y asignación presupuestaria para su operativización, dejando a las políticas subsidiarias estatales en materia habitacional sin la sostenibilidad y capacidad institucional necesaria.

Por otro lado, es preciso considerar que las necesidades habitacionales en el país son solamente una parte de la problemática que enfrentan las principales ciudades, especialmente aquellas que conforman el Área Metropolitana de San Salvador. En ellas coexisten dificultades como el desordenado crecimiento urbano, la ineficiencia de servicios públicos, la insuficiencia de adecuadas vías de circulación, la depredación del medio ambiente, el inadecuado uso del suelo urbano, la falta de espacios públicos y áreas de esparcimiento, todo lo cual está causando diversas externalidades sociales negativas, que se manifiestan en el surgimiento de agrupaciones ilícitas, delincuencia y violencia.

La estrategia de solución para toda esta problemática se encuentra en el desarrollo de un plan integral de mediano y largo plazo, con visión al 2024. Dicho plan debe considerar, además de dotar a las familias salvadoreñas de una vivienda digna, la recuperación de las ciudades del Área Metropolitana de San Salvador, la regeneración de los espacios públicos, los incentivos a la construcción de oficinas y viviendas en altura, y la implementación de un nuevo sistema de transporte colectivo de pasajeros como eje de gestión.

B. Actores involucrados en la temática

Gobierno

1. Vice-ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, VMVDU
2. Vice-ministerio de Transporte, VMT
3. Fondo Social para la Vivienda, FSV
4. Fondo Nacional de Vivienda Popular, FONAVIPO
5. Banco Central de Reserva, BCR
6. Banco Multisectorial de Inversiones, BMI
7. Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador, COAMSS y la Oficina de Planificación, OPAMSS
8. Instituto Salvadoreño de Formación Profesional, INSAFORP
9. Alcaldías Municipales

Sector privado

10. Universidades
11. Gremiales profesionales
12. Federación de Instituciones de Apoyo a la Vivienda Popular, FIDAVIP
13. Entidades Financieras
14. Asociación de Micro-financieras, ASOMI
15. Cemento de El Salvador, CESSA
16. Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción, CASALCO
17. Asociación de Consultores de El Salvador, ACODES
18. Bolsa de Valores de El Salvador, BVES
19. Asociación Nacional de la Empresa Privada, ANEP

C. Objetivos

1. Lograr que la vivienda sea un eje de desarrollo nacional, conjugando empleo, reducción de la pobreza y cohesión social.
- 2.. Reducir el déficit de vivienda cuantitativo y cualitativo acumulado y satisfacer de manera permanente la demanda de vivienda por la formación de nuevos hogares, hasta ubicar a El Salvador entre los países de menor déficit de vivienda para el 2024.
3. Fomentar la cultura del ahorro y crear mecanismos eficaces que faciliten el acceso al financiamiento para la compra de vivienda.
- 4.. Aumentar la seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra de uso habitacional.
5. Contribuir al ordenamiento y desarrollo territorial y promover ciudades eficiente y sostenibles.
6. Fomentar la construcción de vivienda y oficinas vertical en las ciudades.
7. Recuperar, rehabilitar y modernizar el Área Metropolitana de San Salvador, aprovechando la infraestructura pública y privada existente.

D. Estrategias

1. Capital humano y tecnología

A nivel mundial, la investigación tecnológica de materiales y procesos constructivos alternativos ha avanzado sustancialmente. La promoción de estos conocimientos, puede contribuir no sólo a la reducción de costos, sino también al desarrollo de proyectos sustentables ambientalmente.

Debido a lo anterior, se propone que el gobierno, a través del VMVDU, fortalezca la coordinación de la investigación e innovación tecnológica en torno a la vivienda y el urbanismo, con la participación de universidades, centros de investigación, empresa privada y entidades con experiencia en la construcción de vivienda en el país. Asimismo, se deben desarrollar e incentivar programas de investigación referidos a materiales y procesos constructivos alternativos, que propicien prácticas de construcción

eficientes, el aprovechamiento de las capacidades de la población, el respeto a las culturas locales y del medio ambiente. Esto deberá complementarse con la definición de los estándares nacionales de vivienda en términos de su materialidad, áreas, espacios, adecuación a su entorno, acceso a servicios e infraestructura básica, entre otros.

Asimismo, como parte integral de las políticas de vivienda y de urbanismo, es necesario establecer una mayor oferta de programas educativos de nivel técnico y profesional que permitan formar un capital humano que cuente con las herramientas para implementar los procesos y tecnologías de construcción modernas. Este esfuerzo debe complementarse con la aprobación de un marco regulatorio que comprometa a los constructores a utilizar las mejores prácticas y defina las responsabilidades de los mismos ante sus acciones.

Con todo lo anterior, y dado el alto costo de la tierra y de la mano de obra para construcción de vivienda en el país, se podrán realizar obras intensivas en capital y en nuevas tecnologías, lográndose precios competitivos y accesibles a los salvadoreños.

2. Mecanismos para financiar la adquisición de vivienda

Es innegable que una de las principales limitantes para la adquisición de vivienda por parte de las familias salvadoreñas, es la falta de instrumentos y mecanismos financieros que cubran la diversidad de condiciones socioeconómicas de dichos grupos.

De acuerdo con la Política Nacional de Vivienda del Vice-ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano-VMVDU y de la Propuesta Nacional de Vivienda de la Cámara Salvadoreña de la Construcción-CASALCO, estos instrumentos deben desarrollarse de forma conjunta con el establecimiento de condiciones que incentiven y transformen profundamente los hábitos de ahorro y de capitalización individual.

El objetivo es propiciar la accesibilidad, a precios de mercado, de la vivienda de interés social a grupos de bajos ingresos, familias beneficiarias de las remesas y sectores informales que cuentan con ingreso variables.

En Latinoamérica, países como Chile, México, Panamá y Costa Rica han logrado experiencias exitosas a través de la asignación de subsidios directos a la demanda de vivienda. Actualmente en El Salvador, el gobierno está desarrollando un programa finito de entrega de subsidios directos que efectivamente acerquen la oferta y la demanda.

Para lograr un esquema que reduzca significativamente el déficit habitacional, se vuelve imperativo el desarrollo de un Sistema Nacional de Subsidios, SNS, como parte de una verdadera política subsidiaria que garantice la transparencia y focalización de los recursos.

Para lograr que la construcción de vivienda se convierta en un eje de despegue económico nacional y que el SNS sea sostenible en el tiempo, es necesario contar con financiamiento estatal que garantice una meta anual de viviendas construidas y otorgadas. Bajo ciertos supuestos¹, el monto anual para atender a la demanda incremental y acumulada oscilará entre los \$ 50 y \$ 80 millones anuales. Dichos recursos son considerados como una inversión, que será recuperada, dado el efecto multiplicador en la economía, con el incremento de la recaudación fiscal a producirse.

Dado que el desarrollo de la vivienda debe ser parte fundamental de una estrategia para logra mayores tasas de crecimiento, su priorización debe reflejarse anualmente en el Presupuesto General de Nación. Asimismo, se podrá buscar cooperación de agencias internacionales y de gobiernos extranjeros. Estos recursos conformarán un fideicomiso para el otorgamiento de subsidios a la demanda, los cuales se complementarán con el ahorro familiar, aumentando la capacidad de compra de vivienda.

Adicionalmente, el complemento vital de este proceso es el desarrollo del financiamiento formal e individual, para lo cual es necesaria una fuente

¹ Se supone que el déficit actual de 570 mil viviendas crece a un ritmo del 1% anualmente, que el monto del subsidio entregado es hasta un máximo de \$5,000, y que la mitad del déficit acumulado e incremental requerirá una vivienda nueva y tendrá características socio-económicas para ser sujeto al subsidio a la demanda.

de fondos renovables. El instrumento utilizado por excelencia en los mercados desarrollados es la titularización de cartera hipotecaria. Por ello, es imperativo en el corto plazo, la aprobación del proyecto de Ley de Titularización de Activos, y la creación de condiciones óptimas para su implementación, como bajar los costos de transacción, estandarizar los valores inmobiliarios y la originación de hipotecas.

Considerando la relevancia de la temática será necesario profundizar en la legalidad de la tenencia de la tierra, a través, de mecanismos legales y financieros que permita una base de seguridad jurídica para la adquisición de tierra, como el Leasing Habitacional. Adicionalmente para todos aquellos que actualmente se encuentran en propiedad de su tierra, pero necesitan realizar trámites de regulación de la tenencia, es vital potenciar presupuestariamente al Instituto Libertad y Progreso.

Estrategias para el desarrollo urbano

El ritmo de crecimiento y desarrollo que ha experimentado la urbanización en nuestro país, han sobrepasado la capacidad gubernamental de planificación y administración de la expansión de las ciudades.

En este sentido la visión del desarrollo urbano de El Salvador para 2024, necesita estar basada en políticas, estrategias e instrumentos de planificación que, apoyados en un enfoque territorial y urbanístico, permitan estructurar un marco de actuación institucional que ordene el desarrollo urbano y lo integre con el desarrollo regional, incidiendo de esa forma en el mejoramiento del entorno vital y de la calidad de vida de los salvadoreños.

Dado que el gobierno nacional, ha avanzado en el tema de la planificación y la gestión territorial de los ámbitos regionales, el siguiente paso es avanzar en el tema de las ciudades, partiendo de la Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y finalizando con el incentivo de las oportunidades de inversión del sector privado, distribuyendo eficientemente las actividades económicas, los recursos financieros y presupuestarios, el empleo y las zonas de habitabilidad para la población.

Por lo tanto, el reto del desarrollo urbano es el de garantizar la cohesión social y cultural, por medio de la eficiencia económica de las ciudades, funcionando como motor de desarrollo y combatiendo, al mismo tiempo, las profundas desigualdades de acceso a la vivienda, equipamiento y servicios urbanos.

3. Nuevo sistema de transporte colectivo de pasajeros

Una de las principales dificultades que enfrenta el Área Metropolitana de San Salvador, AMSS, está asociada a la problemática del transporte. Asimismo es posible observar un continuo crecimiento del parque vehicular y del diario congestionamiento en las ciudades y carreteras.

La situación se agrava debido al desordenado sistema de transporte público que a diario aumenta la contaminación y provoca graves accidentes, en tanto que los ciudadanos gastan cada vez más tiempo en desplazarse en un transporte incómodo e inseguro y las empresas tienen mayores costos por la distribución de sus insumos y productos.

En ese sentido, las dificultades del transporte colectivo de pasajeros son síntomas de problemas estructurales más profundos, relacionados con la pérdida progresiva de la calidad de vida y la competitividad en las ciudades del AMSS, que entorpece la atracción de mayores flujos de inversión.

En diversas ciudades de América Latina², se han experimentado procesos de transformación de las ciudades, a partir de la introducción de un moderno sistema de transporte colectivo de pasajeros, llegando a consolidarse como un eje importante para la planeación y gestión de las ciudades.

Por ello, aunque las propuestas del presente numeral estén concentradas en presentar soluciones para el transporte, los siguientes numerales complementan una estrategia de soluciones integrales que buscan conducir a un proceso de transformación y regeneración de las ciudades del AMSS.

En este sentido, se propone la construcción de un moderno Sistema de Transporte Colectivo de Pasajeros, STCP, para el AMSS, dotado de la necesaria flexibilidad y capacidad para responder al crecimiento de las ciudades, el cual utilizará una flota de vehículos de alta capacidad y bajas emisiones. La planificación del STCP buscará influir en la transformación de las ciudades, de tal forma que aumente los beneficios de los usuarios en cobertura, capacidad, calidad y tarifa.

El acceso a todas las rutas y conexiones del STCP se realizará con un solo boleto a un precio razonable, sin necesidad de contar con subsidios directos para su operación y mantenimiento. El STCP tendrá un alto nivel de seguridad y una significativa reducción de los tiempos de viaje, disminuyendo la congestión y la contaminación ambiental.

Para su financiamiento, se propone la constitución de un fideicomiso, el cual recibirá los aportes de los diferentes “accionistas”, entre los cuales podrán estar los actuales propietarios de la flota de buses y microbuses de transporte público. Asimismo, se propone que el fideicomiso concesione las siguientes áreas:

- El planeamiento y el control del STCP. Sus principales funciones son definir los nuevos servicios y rutas del sistema, el tamaño de la flota y las innovaciones tecnológicas, fiscalizar la operación y supervisar la recaudación.
- El sistema centralizado de recaudación. El cual se encuentra depositado en una fiduciaria que se encarga de pagar a los operadores y de cubrir los demás costos de operación y mantenimiento.
- La operación del servicio de transporte colectivo, el cual será provisto por empresas privadas.

Se propone que la infraestructura vial para uso exclusivo del STCP sea provista por el Estado, por medio de la participación conjunta entre municipalidades y gobierno central.

Se estima que será necesario habilitar gradualmente una infraestructura-corredor inmersa en el tejido urbano actual para la circulación de buses articulados, siendo ésta de uso exclusivo del STCP. Para disminuir costos, en los tramos en que sea posible, la infraestructura deberá ser a nivel. Inicialmente habrá un corredor de 19 Km en dirección occidente-oriente y viceversa, entre Santa Tecla e Ilopango, y otro corredor de 15 Km en dirección norte-sur y viceversa entre Apopa y San Marcos.

En las estaciones/terminales que se estime conveniente, se podrá considerar la operación de líneas alimentadoras de buses tradicionales, que movilicen a los pasajeros desde y hacia sus colonias/barrios.

Para el éxito de las propuestas y la ejecución eficiente de las soluciones, será necesario generar capacidad institucional, asignarle presupuesto y gestionar recursos de largo plazo. Asimismo, se requiere la participación y el involucramiento de los empresarios de transporte y las autoridades municipales.

² En América Latina, Bogotá, Pereira, Cali, Medellín, México, Porto Alegre, Curitiba y Sao Paulo. También en Estados Unidos, Honolulu, Pittsburgh, Boston y Seattle. En Canadá, Ottawa y Vancouver. En Australia, Brisbane y Adelaide. Rouen en Francia, Ipswich en Inglaterra, y Kunming en China.



4. Transformación del Área Metropolitana de San Salvador³

El proceso de desarrollo urbano deberá ser armónico e incluir las disposiciones formuladas en el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial PNOTD para la micro-región de San Salvador.

En este sentido, es necesario llevar a cabo una actualización y ampliación de los alcances del Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador Ampliada, PLAMADUR AMSSA, enmarcada en el PNOTD, ejecutada en coordinación conjunta entre el gobierno central y las autoridades del COAMSS.

La introducción del Sistema de Transporte Colectivo de Pasajeros, STCP, será la base para iniciar un proceso de transformación y regeneración urbana que convierta a las ciudades del AMSS en territorios competitivos que atraigan inversiones productivas. Este proceso de desarrollo urbano deberá ser armónico con el ordenamiento y desarrollo territorial.

Como resultado del ordenamiento del nuevo uso del suelo y de manera paralela, a la construcción del STCP, se podrán desarrollar proyectos como los siguientes:

- Las estaciones/terminales podrá diseñarse de tal manera que se conviertan en espacios para el comercio, la prestación de servicios, la recreación y la cultura. En ese sentido, en los lugares que sea posible, se podrán construir pequeños centros comerciales en los cuales se acomodarán una parte de las actuales ventas ambulantes. Asimismo, se deberá considerar la construcción de zonas de áreas verdes, plazas, parques, instalaciones deportivas, teatros al aire libre, galerías de arte. Esta infraestructura adicional, a cada Estación/Terminal, estará financiada principalmente por inversiones municipales y privadas.
- La existencia del STCP favorece la construcción e instalación de edificios de oficinas en las zonas de influencia de las estaciones/terminales, ya que las empresas comerciales, industriales, financieras y de servicios podrán realizar su planificación a partir de la certeza que genera el traslado eficiente de su personal. Del mismo modo esta zona de influencia, constituirá un polo de atracción para construcción vertical de vivienda, debido a la cercanía a los lugares de trabajo y estudio.

En este escenario, diversos proyectos deportivos, culturales, turísticos y de restaurantes y cafés, obtendrán viabilidad técnica, económica y social, generando externalidades positivas en los habitantes de las ciudades.

En todos estos proyectos, se demanda una fuerte integración entre los gobiernos municipales, el COAMSS-OPAMSS y el sector privado, con el apoyo del gobierno central, ya que en algunos casos la modernización y la transformación equilibrada de amplias áreas de las ciudades requerirán importantes esfuerzos en términos financieros, de coordinación y de planificación.

³ Si bien es cierto que otros núcleos poblacionales fuera del AMSS presentan problemas similares, la propuesta se concentra en esta región por su importancia estratégica y por su alta concentración poblacional.

5. Construcción vertical para viviendas y oficinas

El Salvador no posee una tradición urbanística vertical, debido por una parte a la concepción popular de espacio habitacional, asociada sobretudo a la economía agraria y a la ausencia de una cultura antisísmica, causada por los recurrentes terremotos que han afectado nuestro país.

La experiencia en Latinoamérica muestra que, cuando las ciudades entran en decadencia y se agota el espacio urbano para el desarrollo de las actividades de producción, servicios y vivienda, lo más eficiente y razonable es la construcción de edificios para viviendas y oficinas en las zonas más antiguas de las ciudades, integrando de esta forma el suelo urbano apto para desarrollo, como instrumento de soporte para satisfacer los requerimientos de suelo para vivienda y actividades productivas.

Lo anterior, además, vincula directamente empleo y vivienda, disminuyendo sensiblemente los costos de traslados, permitiendo además aprovechar las infraestructuras existentes en las ciudades, tales como calles, energía eléctrica, telecomunicaciones, agua y alcantarillados, colegios y escuelas, hospitales, unidades de salud y clínicas, instalaciones deportivas, plazas y parques, lugares de trabajo, iglesias, entre otros.

Por ello se propone que conjuntamente COAMSS-OPAMSS con el gobierno central y el sector privado, planifique el ordenamiento de las ciudades, a efecto de promover e incentivar la construcción vertical, definiendo al mismo tiempo aquellas áreas/zonas/colonias/barrios que, de manera programada, podrían ser sujetos a los programas de apoyos gubernamentales dirigidos a la ampliación de redes de acueductos y alcantarillados, red de distribución de energía eléctrica, calles y otros servicios públicos. Asimismo, dadas las actividades económicas planificadas a desarrollarse en estas zonas, las mismas deberían contar con un sistema de alta tecnología de telecomunicaciones.

Con todo lo anterior se pretende repoblar de manera ordenada las ciudades del AMSS, especialmente aquellas que han estado en proceso de depresión desde hace varias décadas.

Otro esquema de incentivos a considerar para la renovación urbana es el establecimiento de subsidios destinados a la compra de la primera vivienda adquirida por familias de ingreso medio que estén dispuestas a trasladarse a estas zonas. Una medida adicional de apoyo es la venta de terrenos/edificios públicos abandonados, en las áreas de influencia de la estrategia de transformación a precios simbólicos, a desarrolladores de vivienda que los transformen en proyectos exitosos.

Es importante resaltar que para el caso específico del AMSS, todo este planteamiento de desarrollo urbano es perfectamente consistente con la propuesta de construir un nuevo sistema de transporte colectivo de pasajeros.

Un aspecto adicional que requiere sea abordado de manera integral con el resto de la infraestructura urbano es la problemática de la falta de estacionamiento en las ciudades, el cual se agravaría en el caso que las edificaciones verticales cuenten con menos espacios que los técnicamente necesarios. Esta problemática, además de ser originada por esquemas de riesgo moral e incentivos perversos, disminuye sensiblemente la velocidad de circulación en las calles urbanas. A estos efectos, se propone que las entidades responsables al otorgar los permisos respectivos consideren estándares más adecuados respecto del número de estacionamientos que deberán tener las edificaciones, y que las sanciones por incumplimiento sean fuertes y se hagan cumplir para todos por igual.

6. Regeneración de los espacios urbanos de la capital

El crecimiento desordenado de la zona urbana de San Salvador conjugado con la compleja combinación de preferencias de los consumidores de vivienda y las deficiencias de las políticas públicas, han originado el abandono creciente del área del Centro Histórico de la ciudad capital.

Las actividades económicas más dinámicas, los hogares de mayores ingresos y las actividades comerciales y de servicios que los abastecen, se han desplazado hacia localizaciones periféricas, demandando nueva infraestructura y servicios urbanos y reforzando la decadencia económica y social en las áreas centrales de la capital.

A efecto de detener y revertir esta tendencia, se requiere la implementación de una estrategia que considere la recalificación de suelos, la rehabilitación de infraestructuras y de edificios patrimoniales/emblemáticos, la promoción del reciclaje o re-desarrollo de los edificios públicos y/o privados abandonados, el fomento de nuevas actividades económicas y la recuperación de espacios públicos, aplicando en este caso el programa de subsidios dirigido a construcción vertical propuesto en el numeral 7.

Respecto de la construcción de espacios públicos culturales y deportivos y la re-construcción de parques y plazas, dichos espacios deberán contar con mobiliario urbano moderno, iluminación adecuada y espacio peatonal adecuado, incorporando en su diseño criterios de seguridad ciudadana, en armonía con el entramado urbano y con el sistema de calles y avenidas.

Para ser consistentes, dichos espacios públicos deberán estar en armonía con el STCP y para contribuir a garantizar el éxito de la estrategia, la misma deberá iniciar el proceso desde la periferia de la ciudad hacia el centro.

Dado que la ejecución de estos programas demanda importantes recursos financieros e institucionales, ésta requiere de la construcción de fuertes alianzas entre las partes interesadas para sostener las acciones ejecutadas en el largo plazo. Dichas acciones deberán ser coordinadas por una instancia público-privada, ejecutarse en la secuencia planificada y tener una mínima escala para ser capaces de revertir las tendencias negativas en los mercados inmobiliarios.

A estos efectos, se propone la constitución de una instancia de coordinación entre la Alcaldía de San Salvador y el sector privado, participando como observador y en calidad de apoyo del gobierno central. Un buen inicio puede ser la transformación y potenciación de la Corporación para el Desarrollo de San Salvador, creada en 1998.

7. Recuperación de los asentamientos precarios

Uno de los fenómenos que refleja el déficit de vivienda en el país, y que en conjunto agrava la problemática de las principales ciudades, es el crecimiento acelerado de asentamientos precarios, los cuales están conformados por hogares ubicados en zonas de vulnerabilidad física y natural, y donde muchos de los habitantes se encuentran en una situación de inseguridad jurídica por la falta de documentos que comprueben la propiedad de los inmuebles que habitan.

En estos asentamientos, existen graves deficiencias en el aprovisionamiento de servicios básicos como agua potable, servicios sanitarios, drenajes, energía eléctrica y accesos adecuados, así como carencia de techo, pared y piso apropiados para las viviendas.

En ENADE 2005, se planteó de manera amplia esta problemática y se propuso la construcción conjunta, entre el sector público y privado, de un modelo sistemático con enfoque integral, para el mejoramiento de los asentamientos precarios presentes principalmente en los centros urbanos del Área Metropolitana de San Salvador.

Para mejorar estos asentamientos, la estrategia in situ buscará resolver simultáneamente las deficiencias infraestructurales, ambientales, y sociales, contando con la activa participación de las comunidades, mejorando integralmente las condiciones de vida de los habitantes.

Entre las actividades propuestas para aumentar el arraigo y sentido de pertenencia de la comunidad a la sociedad se encuentran, la creación de espacios libres con carácter simbólico como plazas, parques y centros deportivos, para la práctica de baloncesto y fútbol, entre otros, re-trazar y rehabilitar las vías internas e integrarlas con la infraestructura urbana circundante, rehabilitar y/o construir centros educativos, vocacionales, bibliotecas y guarderías, para realizar actividades artísticas, culturales y científicas.

Asimismo, se deberá incluir el mejoramiento de las viviendas, la construcción y/o complementación de la infraestructura de servicios públicos como agua, saneamiento, electricidad, alumbrado público y recolección de desechos sólidos, la construcción o reconstrucción de la casa comunal, así como el mejoramiento del ambiente de seguridad ciudadana.

Complementariamente, en los casos de las familias que debido a la vulnerabilidad de su actual ubicación opten por trasladarse, será necesario realizar una reubicación de manera planificada, de ser posible en zonas cercanas a su ubicación actual, considerando alternativas innovadoras que permitan que la población se integre con facilidad a su nuevo espacio urbano, en especial en lo relativo al empleo y a la asistencia a la escuela.

El problema es de grandes magnitudes, por ello, se propone retomar los principales planteamientos del programa gubernamental no oficial conocido como Quebrada Segura, el cual considera el mejoramiento de los asentamientos precarios diseminados a lo largo de los 45 Km de las principales quebradas y ríos del Área Metropolitana de San Salvador⁴, a un costo de entre \$ 300 y \$ 400 millones. Por ello, su implementación deberá ser gradual.

A estos efectos, y de acuerdo a lo planteado en ENADE 2005, se propone iniciar la construcción del mencionado modelo sistemático con enfoque integral, a partir de la transformación e integración a la trama urbana de los cinco asentamientos precarios más emblemáticos del AMSS⁵, los cuales se constituirían en experiencias pilotos y en ejemplos a seguir.

Del éxito que se logre a partir de resultados palpables en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de esos asentamientos, se podrán realizar gestiones para la obtención de nuevas fuentes de financiamientos locales e internacionales.

4 Incluye las quebradas de El Piro, La Mascota, Colonia Modelo, Reparto Montebello, Residencial Manzano, Colonia Miravalles y el arenal Tutunichapa, así como los ríos Urbina, San Antonio, Acelhuate y Matalapa.

5 A partir de criterios como la posesión ilegal de las parcelas, y el número de viviendas sin infraestructura mínima, la ausencia de servicios públicos y la inseguridad ciudadana, fueron seleccionados inicialmente los asentamientos precarios de Duarte Meléndez y Regalo de Dios, en Soyapango, Cristo Redentor en Ayutuxtepeque, y Tutunichapa II y Nueva Israel en San Salvador.

Estrategias transversales

8. Institucionalidad

El desempeño de las distintas entidades del aparato estatal ha contribuido a configurar la situación actual, de igual manera será un factor determinante para la reactivación del sector vivienda. Por ello, se reconoce la necesidad de una modernización y redefinición de las competencias de dichas entidades, a fin de que la institucionalidad tenga la capacidad para solucionar la problemática del déficit de vivienda, y en particular, para administrar el SNS.

A estos efectos, se propone realizar la siguiente reforma estructural:

- a. A partir de las experiencias exitosas en Latinoamérica, se propone crear el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, como entidad rectora y normadora de la Política Nacional de Vivienda, con las competencias de establecer un marco de reglas claras que incentiven la inversión privada, administrar el SNS y dinamizar la construcción de vivienda.

Este Ministerio tendrá una organización eficiente y eficaz, capaz de atender la demanda de los diferentes segmentos de la población objetivo y de coordinar los esfuerzos del resto de entidades públicas, como el Fondo Social para la Vivienda, FSV y el Fondo Nacional de la Vivienda Popular, FONAVIPO. Asimismo, contará con herramientas tecnológicas para realizar trámites y entregar permisos con agilidad y prontitud.

- b. Se propone crear un sistema de información efectivo que caracterice el déficit habitacional, de tal forma de se diseñen políticas y programas para cada población objetivo y se evalúe su posterior eficacia. Dicho sistema identificará la demanda potencial y efectiva de viviendas, dentro y fuera del país. Con esta información, se podrán realizar investigaciones, estudios y análisis sectoriales para actualizar periódicamente los componentes de la Política Nacional de Vivienda.

El sistema de información será la herramienta para potenciar la focalización, priorizando la selección de beneficiarios y coordinando las acciones de construcción y de financiamiento de viviendas de interés social, por parte de organizaciones sin fines de lucro, instituciones públicas, sistema financiero y desarrolladores de proyectos. Así, el sistema generará estadísticas respecto del registro de beneficiarios, el apoyo recibido y la entidad que los otorgó, contribuyendo a mejorar la transparencia y focalización por parte de todas las entidades que otorgan subsidios a la vivienda.

- c. Retomar y potenciar la función social del Fondo Social para la Vivienda. Para ello, se propone que se realice un estudio a corto plazo sobre su normativa y sobre su estructura financiera y administrativa, a fin de modernizar su gestión.
- d. Potenciar una banca de segundo piso especializada, que coordine, ordene y establezca estándares y mejores prácticas a las micro-financieras que operan en el sector de la vivienda de interés social.
- e. Crear una instancia responsable de identificar, acordar, promover y coordinar iniciativas, con el propósito de mejorar la competitividad de la construcción nacional, convirtiéndose en un actor dinámico y eficaz del SNS. Su constitución deberá ser público-privada.
- f. Implementar mecanismos que logren un mayor involucramiento de las municipalidades en la generación de información acerca de las necesidades y demandas de su población en materia de vivienda.

9. Marco legal integrado

La importancia de un marco legal integral, que posea una apropiada delimitación de competencias, evitando la superposición, los espacios libres y la desarticulación, es fundamental para propiciar el desarrollo urbano. En la situación actual, la legislación está dispersa y es obsoleta.

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

En ese sentido, se propone reformar la Ley del Medio Ambiente, el Código Municipal y la Ley de Pisos y Apartamentos, así como aprobar los siguientes cuerpos legales fundamentales:

- g. Reactivar y operativizar el Consejo Salvadoreño de Vivienda, como instancia de participación público-privada y de función consultiva al Ministerio de la Vivienda, para impulsar el cumplimiento de la Política Nacional de Vivienda.
- h. Crear y potenciar incentivos para la inversión en proyectos de interés social, tales como líneas de crédito especializadas de corto plazo y mecanismos de garantía para pequeñas y medianas empresas constructoras de vivienda.
- i. Crear el Fondo Nacional de Urbanización FONUR, como instrumento para implementar el banco de proyectos contenidos en los planes de desarrollo territorial; y promover un proceso de urbanización ordenado que incentive la inversión privada en vivienda. Los constructores, antes de obtener los respectivos permisos de construcción, deberán reembolsar al FONUR los costos en que se incurrió para realizar el proceso de urbanización.

- a. Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
- b. Ley General del Suelo
- c. Ley General de Construcción
- d. Ley de Vivienda

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

- e. Decreto transitorio que regule la tenencia de la tierra
- f. Ley de Leasing Habitacional
- g. Ley General de Aguas
- h. Ley de Agua Potable y Saneamiento
- i. Ley de Fondos de Inversión
- j. Ley de Fondos de Garantía
- k. Ley de Titularización

Se resalta este último proyecto de ley, el cual se ha propuesto de manera reiterada desde el primer documento de ENADE en 2000. Con ella, las entidades financieras podrán emitir títulos en el mercado de capitales respaldados en la cartera hipotecaria, inmuebles y proyectos de desarrollo, los cuales podrán ser adquiridos por inversionistas institucionales de largo plazo, inversionistas extranjeros y salvadoreños residentes en el exterior, empresas e inversionistas individuales.





V. Infraestructura y concesiones

A. Situación actual	64	4. Energía eléctrica	69
B. Actores involucrados en la temática	65	5. Telecomunicaciones	72
C. Objetivos	66	6. Sector aeroportuario	73
D. Estrategias	66	7. Sector portuario	74
1. Marco conceptual del sistema de concesiones	66	8. Desechos sólidos	74
2. Marco legal para el sistema de concesiones	68	9. Sector hídrico	75
3. Consejo Nacional de Infraestructura e Inversiones	69	10. Sistema vial	76
		11. Otros sectores sujetos a concesiones	77

V. Infraestructura y concesiones

A. Situación actual

El tema de la infraestructura del país, en sus componentes estratégicos más conocidos, fue abordado con algún grado de especificidad en ENADE 2006. Los elementos centrales que sirvieron de fundamento para incursionar en el tema, se mantienen en esta oportunidad, ya que como se comprenderá, de ellos depende que El Salvador pueda dar un salto hacia la modernidad, la competitividad y la mejora de los niveles de calidad de vida de todos sus ciudadanos.

Bajo esta perspectiva, el enfoque actual del desarrollo de la infraestructura, difiere de la concepción con la que se abordaba tres décadas atrás. El dilema de cuánto Estado y cuánto mercado, obviamente sigue teniendo vigencia, pero la línea divisoria entre lo público y privado se ha vuelto más tenue.

La evolución de aquellas economías que se encuentran transitingo del socialismo al capitalismo, sugiere que las cuestiones ideológicas están perdiendo terreno ante el firme florecimiento de los sistemas que fundamentan su desarrollo en la eficiencia, la productividad y en general en las reglas del mercado.

Los resultados del proceso de privatización desarrollado en el marco de la reforma económica que se inició a principios de los noventa, abarcó sectores estratégicos como la energía eléctrica y las telecomunicaciones - considerados anteriormente como áreas exclusivas de actuación del gobierno- constituyen una clara expresión de los beneficios económicos y sociales que genera un sistema económico basado en el mercado, sin ignorar desde luego el papel determinante que debe jugar el Estado para tutelar los derechos de los consumidores y garantizar la sana competencia en los distintos mercados.

En este marco, es también responsabilidad del Estado tomar la iniciativa para abrir los espacios a la empresa privada cuando ésta por sus propias limitaciones, no está en capacidad de satisfacer razonablemente las exigencias derivadas de la transformación económica y social dentro de una perspectiva de mediano y largo plazo.

El desarrollo y modernización de la infraestructura, adquiere en este sentido una dimensión estratégica, especialmente en un país que como El Salvador, todavía presenta rezagos muy marcados en algunos sectores, producto de la secuela que dejó el conflicto armado, aunque también se debe tomar en cuenta el esfuerzo realizado para recuperar el terreno perdido.

En este capítulo se presentan propuestas que responden a las necesidades de infraestructura del país, de cara al 2024, así como respecto de los modernos esquemas de financiamiento recomendados.

B. Actores involucrados en la temática

Gobierno

1. Ministerio de Hacienda
2. Ministerio de Economía, MINEC
3. Ministerio de Obras Públicas, MOP
4. Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma, CEPA
5. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, MARN
6. Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, ANDA
7. Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones, SIGET
8. Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, COMURES
9. Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa, CEL
10. Comisión Nacional de Desarrollo, CND

Sector Privado

11. Operadores en energía eléctrica y en telecomunicaciones
12. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES
13. Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción, CASALCO
14. Cámara de Comercio e Industria de El Salvador, CCIES
15. Asociación Salvadoreña de Industriales, ASI
16. Asociación Nacional de la Empresa Privada, ANEP



C. Objetivos

1. Mantener y mejorar permanentemente la infraestructura del país para que facilite la comunicación, el traslado de bienes y la prestación de servicios.
2. Formular un plan de inversiones energético de largo plazo que permita compatibilizar la capacidad instalada con el comportamiento esperado de la demanda.
3. Propiciar la universalización de las oportunidades de conectividad de telefonía e Internet, y profundizar la reforma de las telecomunicaciones.
4. Garantizar un proceso eficiente y transparente para las concesiones de los puertos del país.
5. Adecuar las instalaciones del Aeropuerto Internacional de El Salvador de acuerdo con el Plan Maestro para que pueda atender la demanda agregada.
6. Establecer una infraestructura adecuada para el tratamiento de aguas residuales en las principales ciudades del país.
7. Construir un país en red que integre todo el territorio salvadoreño, a través de la infraestructura vial.

D. Estrategias

1. Marco conceptual del sistema de concesiones

Para que El Salvador pueda mejorar su nivel de competitividad se requiere invertir en una infraestructura moderna, que reduzca los costos y facilite la comunicación, el traslado de bienes y la prestación de servicios.

Las áreas claves alrededor de las cuales se debe realizar un proceso profundo de transformación son: energía eléctrica, telecomunicaciones, puertos y aeropuertos, infraestructura vial y ferroviaria, tratamiento de aguas residuales y manejo integral de los desechos sólidos.

Dado lo anterior, de lo que se trata es de centralizar el debate en nuevas opciones de financiamiento que permitan modernizar y ampliar dicha infraestructura, a la luz de un modelo económico que claramente privilegia el mercado. Si la concepción filosófica doctrinaria de este modelo descansa en la apertura de mayores

espacios para la actividad privada, la lógica más elemental recomendaría que las acciones en el campo de la infraestructura se enmarquen dentro de estas mismas líneas generales.

En El Salvador, la situación fiscal es, hoy en día, una de las restricciones más importantes para mantener esquemas de participación estatal amplios y discrecionales en el desarrollo de la infraestructura física. Este simple hecho convalida

la necesidad de buscar, en las opciones privadas la solución a un problema que puede hacer la diferencia entre crecer sostenidamente con distribución hacia los sectores más vulnerables o mantener atado todo el potencial del sistema económico.

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

Chile es el caso más exitoso en esta materia. Para muestra, antes de poner en funcionamiento el sistema de concesiones en 1993, contaba únicamente con 130 kilómetros de carretera con doble calzada¹. Para 2006, había más de 2,400 kilómetros de carreteras concesionadas y 49 proyectos en operación, con una inversión que bordea los \$8,000 millones. Asimismo, en 2004 puso en operación simultáneamente 4 autopistas urbanas.

Entre los beneficios obtenidos por la implementación del sistema de concesiones se pueden mencionar la mejor calidad de vida para los chilenos, planificación urbana estructurada, disminución en los tiempos de transporte, tasa de accidentes bajas y disminución de consumo de gasolina y diesel, aeropuertos con estándares internacionales, y un país interconectado por una amplia red de carreteras.

En este país, el sistema judicial ha concesionado hasta los recintos penitenciarios.

La experiencia chilena es muy importante, porque la concepción y el desarrollo del sistema de concesiones han sucedido, principalmente en tanto el gobierno nacional ha sido encabezado por mandatarios socialistas. Con ello se han traspasado las fronteras ideológicas, factor que con frecuencia entorpece la modernización de las economías, bajo la falsa premisa de que los aspectos sociales del desarrollo son patrimonio de la izquierda, que por definición defiende el intervencionismo estatal.

En el caso de El Salvador, 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 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.

Para el establecimiento del Sistema 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 públicas 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 será clara, transparente, predecible y precisa. Asimismo, impulsará mecanismos eficientes para la solución de controversias y para la modificación/finalización anticipada de los contratos.

En ese sentido, se propone que las concesiones únicamente podrán adjudicarse 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 cubrirán la recuperación de la inversión y la rentabilidad.

En este punto, es necesario hacer una aclaración importante: a diferencia de las privatizaciones, en las concesiones las obras son y seguirán siendo propiedad del gobierno, y será el gobierno quien fijará las reglas del juego bajo las cuales los privados operarán y mantendrán temporalmente las obras públicas. Al final del tiempo estipulado, los privados devuelven la infraestructura a su propietario: el gobierno. En ningún momento los privados pasan a ser propietarios de las obras concesionadas.

¹ Carreteras de dos sentidos con arriate central, similar a la Autopista al Aeropuerto Internacional de El Salvador.

El funcionamiento de un Sistema de Concesiones permite liberar los recursos humanos y financieros - que se hubieran destinado para la construcción de las obras públicas, con lo cual el país podrá financiar infraestructura estratégica de calidad internacional, y se institucionalizará el papel del gobierno como facilitador, controlador y regulador.

Además, el gobierno tendrá recursos 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.

Finalmente, los siguientes apartados contienen propuestas orientadas hacia las necesidades estratégicas para la modernización de la infraestructura nacional, bajo un Sistema de Concesiones, y en función del desarrollo integral del país.

2. Marco legal para el sistema de concesiones

Para dar origen al Sistema 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.

Los contratos de concesiones se caracterizan por ser de larga duración, y en ellos se pueden distinguir las etapas de diseño, construcción y explotación. 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 a los usuarios.

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

- Ley de Concesiones
- Ley de Titularización
- Ley de Fondos de Inversión
- Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
- 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. Al respecto, se destaca la experiencia chilena, donde uno de los principales impulsores del Sistema ha sido el ex-Presidente socialista Ricardo Lagos, cuando fungió como Ministro de Obras Públicas en el período 1994-1999.

En segundo lugar, una vez aprobada la legislación, se requiere que el país realice un fuerte trabajo de promoción y mercadeo del Sistema de Concesiones en el extranjero, 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 los especialistas.

3. Consejo Nacional de Infraestructura e Inversiones

El desarrollo de la infraestructura supone una visión estratégica de largo plazo, con criterios claros sobre las prioridades y la 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.

Se sugiere así, 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 de viabilidad en todos los órdenes.

4. Energía eléctrica

La disponibilidad de energía eléctrica, es uno de los sectores más críticos para el desarrollo de un país, ya que la mayoría de actividades humanas demandan este recurso. En tal sentido, el país debe realizar esfuerzos para asegurar que éste sector se convierta en un impulsador y no en una limitante del crecimiento económico.

Al respecto, un avance importante ha sido la creación, en 2005, del Consejo Nacional de Energía, conformado por representantes de entidades públicas y privadas, y presidido por el Ministerio de Economía. Asimismo, en 2007 se presentó la Política Energética, que diagnóstica la situación actual y las proyecciones de de-

manda a futuro, con un horizonte hasta el 2020, identificando acciones de corto, mediano y largo plazo en aras de contribuir al aumento de las fuentes de suministro de energía eléctrica.

Cuadro No. 1				
Proyecciones de demanda máxima de energía y potencia eléctrica				
Escenarios	Tasa de Crecimiento		Incremento anual promedio de demanda máxima en MW	
	PIB	Demanda máxima en MW	2008-2012	2008-2024
Moderado	4% ²	5%	50	70
Optimista	7.5% ³	9.5%	111	209

FUENTE: elaboración propia en base a datos de BCR, SIGET y UT

² Crecimiento promedio de la economía entre 2005 y 2007

³ Crecimiento promedio esperado entre 2008 y 2024. Planteado en ENADE 2006

De acuerdo a estimaciones propias presentadas en el cuadro No. 1, la demanda máxima adicional de la capacidad instalada para el próximo quinquenio se situará en promedio entre 50 MW y 111 MW por año, lo que indica la necesidad de realizar importantes inversiones en instalaciones de generación de energía eléctrica. Desde esta perspectiva, cobran relevancia los proyectos que se han anunciado que incluyen el aprovechamiento de fuentes alternativas, entre los cuales destacan los siguientes:

- CEL se encuentra en la fase de licitación de la Central Hidroeléctrica de El Chaparral sobre el curso del río Torola, que tendrá una capacidad instalada de 66 MW. Se estima que su construcción finalizará en 2011.
- La empresa geotérmica LAGEO ha planeado desarrollar e instalar 130 MW en los próximos 5 años.
- CUTUCO ENERGY se encuentra gestionando los trámites gubernamentales para invertir \$ 600 millones en la construcción de una planta que generará energía eléctrica en base a gas licuado, con una capacidad de 520 MW. Se estima que su construcción finalizará en 2010.
- FONSECA ENERGY ha anunciado una inversión de \$ 500 millones para construir una planta que generará energía eléctrica en base a carbón, con una capacidad de 250 MW. Se estima que su construcción finalizará en 2011.

Cuando estos proyectos estén en operación, incrementarán la capacidad instalada en 966 MW, para suplir la demanda de los siguientes 14 años. En el caso que la economía mejore significativamente su desempeño, este tiempo se acortaría a 6-7 años. En esta situación, el tiempo crítico podrán ser 2008 y 2009. No obstante, la re-potenciación de las centrales hidroeléctricas y la construcción de la Central Térmica de Talnique conceden un aceptable compás de espera.

Al respecto, es importante tener en cuenta que, si alguno de estos proyectos no se lleva a cabo, la situación energética podrá limitar el desarrollo nacional. Al mismo tiempo, resulta claro que los proyectos privados, que son fundamentales para suplir la demanda, requieren mejores condiciones de estabilidad política y mejores incentivos, para realizar las inversiones de largo plazo.

En ese sentido, se propone implementar un plan de inversiones que incentive el aumento de la oferta de energía eléctrica y que considere las siguientes recomendaciones:

- a. Planificar 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 pueden 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.
- b. Incentivar e impulsar la construcción de proyectos de pequeñas centrales hidroeléctricas, con capacidad de hasta 5 MW, para abastecer pequeñas comunidades y/o proyectos agrícolas, agroindustriales y turísticos.

- c. Sin duda, el proyecto de mayor potencial es la central hidroeléctrica de El Tigre en la cuenca norte del río Lempa, compartida con Honduras, que generaría 700 MW y que en 1994 se estimó que tendría un costo de \$750 millones. Para su ejecución se requiere establecer un acuerdo político de largo plazo entre ambos gobiernos, a partir de enfoques compartidos de integración y desarrollo regional.
- d. Aprobar la Ley de Incentivos Fiscales para Energías Renovables.
- e. Destinar recursos públicos y privados para que las universidades investiguen, diseñen, adapten e implementen, en caso de ser rentables, generación de energía eléctrica, a partir de otras fuentes renovables, como paneles solares, y la energía generada a partir del viento, el oleaje del mar y de las emanaciones de gas metano de los desechos sólidos en los rellenos sanitarios.
- f. Elaborar el Plan Indicativo de Expansión del Sistema de Generación de Energía Eléctrica.

La construcción de proyectos de este tipo, permite compatibilizar la ampliación de la capacidad instalada con el desarrollo sostenible, contribuyendo a transformar la composición de la matriz energética del país.

Otros elementos que se requieren impulsar para lograr un adecuado desarrollo son los siguientes:

- g. Implementar programas ambiciosos de ahorro y eficiencia energética, incluyendo la normalización para nuevos equipos, así como el diseño y construcción de nueva infraestructura. De esta manera, se aumentará la productividad y se contribuirá a poner una menor presión a la demanda de energía eléctrica.
- h. Aprobar el pliego tarifario 2008 – 2012 que defina y determine adecuadamente los cargos por uso de red y comercialización de energía eléctrica, a fin que refleje claramente condiciones de precios competitivos
- i. Aplicar todas las disposiciones establecidas en las normas de calidad de los servicios técnicos, comerciales y de distribución de energía eléctrica.

Finalmente, a manera de complemento, se deberá impulsar la siguiente agenda de los biocombustibles:

- j. Respecto del etanol, se requiere 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.
- k. Respecto del biodiesel², dado que su desarrollo es todavía incipiente, se requiere continuar y profundizar las investigaciones que desarrolla el gobierno, universidades y privados, orientadas a definir cuáles son los aceites de origen vegetal de mayor rendimiento que mejor se adaptan a las características climáticas del territorio nacional. Dado los beneficios que traería a la agricultura, estas investigaciones requieren financiamiento y/o co-financiamiento con recursos públicos.

² 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.

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 que la transmisión y la distribución funcionen bajo condiciones de mercado.

Se deben evitar las prácticas de discrecionalidad para el establecimiento de las normativas. Por el contrario, se debe buscar construir un ambiente de libre competencia, a través del establecimiento y cumplimiento de reglas claras, predecibles y estables, propiciando alcanzar los objetivos de largo plazo.

5. Telecomunicaciones

La privatización del monopolio estatal representado por la Administración Nacional de Telecomunicaciones, ANTEL, que era costoso e ineficiente, resultó crucial para la reestructuración del sector, lo que dio paso a su modernización y expansión. Como resultado, se ha evidenciado el mayor crecimiento y diversificación del sector, en el marco de la reforma económica orientada hacia el mercado.

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 recientes³ 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. En ese sentido, debe superarse la óptica limitada al acceso a los teléfonos, por un concepto más amplio.

Para 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 deberá establecer una agenda que tenga como fin lograr el acceso universal de la población a estas tecnologías, y en especial de los grupos rurales. El método más adecuado será la introducción de las mismas en los lugares de trabajo, las escuelas y los emplazamientos de acceso público.

La agenda de esta segunda reforma deberá atender al menos las siguientes áreas:

- a. Crear una entidad gubernamental responsable de promover la implementación de las tecnologías de la información y comunicación, principalmente al interior del sector público.
- b. Construir 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.
- c. De manera paralela, se propone que El Salvador construya la parte que le corresponde de la Red Regional de Fibra Óptica en el marco del Plan Puebla Panamá.

³ Banco Mundial 2006 y CEPAL 2006.

- d. 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 disposiciones legales respecto de la calidad de los servicios y sobre otras barreras a la entrada. A estos efectos, se deberá fortalecer técnica y profesionalmente a la SIGET.
- e. Fortalecer la unidad estadística de telecomunicaciones para facilitar los análisis que permitan hacer propuestas y de esta forma estimular la competencia, la eficiencia, y los requerimientos futuros del mercado. Para ello, se les demandará a los operadores la entrega de la información que solicite SIGET, considerando criterios de confidencialidad.
- f. Mantener y mejorar permanentemente la coordinación y el intercambio de información y estudios entre la Superintendencia de Competencia, la Defensoría del Consumidor y la SIGET, con el objetivo de ofrecer servicios de calidad a precios competitivos
- g. Fortalecer y articular la cooperación entre las entidades supervisoras de las telecomunicaciones a nivel regional, y consolidar a la Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones de Centroamérica COMTEL-CA, como ente regulador.

6. Sector aeroportuario

La construcción y expansión del Aeropuerto Internacional de El Salvador fueron posibles bajo circunstancias auspiciosas de apoyo político como de fortaleza financiera, lo cual ha permitido que el país tenga las instalaciones más modernas de Centroamérica. Sin embargo, el notable crecimiento del tráfico aéreo en los últimos años, denota claramente que estas magnitudes no fueron estimadas cuando se realizaron las últimas ampliaciones hacia mediados de la década pasada.

El incremento acelerado de los flujos migratorios, especialmente hacia Estados Unidos, ha acentuado esta tendencia, así como la transformación que está experimentando el país en cuanto a actividades relacionadas con los negocios y el turismo. Adicionalmente, las instalaciones aeroportuarias tienen un fuerte flujo de pasajeros en tránsito, principalmente por las operaciones del hub de TACA.

El transporte de carga también ha incrementado notablemente en el aeropuerto. El volumen pasó de 26.3 a 29.3 miles de toneladas entre 2001 y 2006, mostrando que dicha demanda no fue visualizada años atrás.

Los anterior aunado al proyecto que se encuentra en marcha, para la prestación de servicios de reparación y mantenimiento de aeronaves, señala la necesidad de planificar una visión estratégica de largo plazo ubicando de esta forma a El Salvador, en un lugar de especial relevancia en el contexto latinoamericano para 2024.

En este sentido, es importante destacar el documento Plan Estratégico de Desarrollo Aeroportuario elaborado para CEPA por Aeropuertos de París Internacional, con el apoyo de la cooperación francesa. Según este plan maestro, se ha previsto que el costo de la ampliación del Aeropuerto Internacional de El Salvador sea de \$ 700 millones, y considera 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 capacidad, 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.

De manera simultánea, se propone modernizar las instalaciones del Aeropuerto de Ilopango, lo que permitirá atender parte del crecimiento del flujo aéreo, particularmente en lo relacionado con el turismo, el intercambio de negocios y los vuelos regionales.

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 el gobierno deberá considerar esquemas modernos para su financiamiento, como 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.

7. Sector portuario

Hace un lustro se inició un proceso de modernización tanto del manejo como de la infraestructura portuaria. En ese tiempo se realizaron reformas para la operación del Puerto de Acajutla, así como la búsqueda del financiamiento para la construcción del Puerto de La Unión en el Golfo de Fonseca. Es necesario reconocer que la participación y el acompañamiento del gobierno de Japón incidieron en gran medida en este proceso.

Para maximizar los beneficios de estas nuevas instalaciones, es necesario conectarlas, 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, buscando concretar un canal seco, de alta velocidad de circulación, entre los dos océanos. Un proyecto alternativo y 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.

Asimismo, se requiere contar con 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 grandemente su utilidad, en beneficio de la cadena de abastecimiento interna. Todo esto le daría una nueva fisonomía a la zona oriental, la cual se convertiría en un polo de desarrollo en el mediano y largo plazo, con enormes capacidades para irradiar efectos multiplicadores en toda la economía.

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 sea realizado por empresas privadas especialistas, bajo esquemas modernos de concesiones y/o alianzas público-privadas.

En resumen, bajo este tipo de esquemas se mejora la competitividad del sistema portuario del país 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, logrando atraer operadores especializados y calificados para la prestación de estos servicios, que introducirán tecnología y experiencia.

8. Desechos sólidos

En los últimos dos años ha existido una fuerte discusión en el país respecto de la ilegalidad de los botaderos de basura a cielo abierto y sobre la manera de resolver dicha problemática, cuya responsabilidad recae sobre las 262 municipalidades del país.

En ENADE 2005 se propusieron varias estrategias integrales para lograr que El Salvador fuera el país más limpio de Centroamérica, 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.

Los componentes de estos sistemas serán: una red de recolección, transferencia y transporte, así como un sub-sistema de rellenos sanitarios para la disposición final. En todo caso, no se descarta la posibilidad de utilizar un método previo a la disposición final para aprovechar la energía de los desechos, entre los cuales se encuentran la 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. Los sistemas también contarán con una etapa previa, que consistirá en la separación de los desechos sólidos para promover su re-uso y reciclaje.

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 \$40 y \$50 millones. Estos montos equivalen a 1.4% 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, cada año, el 7% de los ingresos tributarios en concepto de FODES, así mismo de debe destacar que en el Presupuesto General de la Nación de 2008, se ha estipulado \$203 millones en concepto de transferencia de FODES. Justamente, una de las principales dificultades para financiar los sistemas es la alta dispersión de los esfuerzos realizados en la mayoría de las 262 municipalidades.

A partir de lo anterior, se propone construir y equipar los dos sistemas de manejo integral de los desechos sólidos con recursos del FODES. De igual forma, se propone concesionar la operación y el mantenimiento de dichos sistemas, 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. 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.

9. Sector hídrico

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

En ENADE 2005, el sector privado manifestó su preocupación ya que alrededor del 25% de las familias salvadoreñas no cuentan con acceso al servicio de agua potable segura. En dicho documento se propusieron diversas estrategias para cerrar esta brecha y lograr un acceso universal, a través de la provisión del servicio principalmente por parte de ANDA, empresas municipales, organizaciones comunitarias, organizaciones no gubernamentales y prestadoras calificadas, así como alianzas entre estas organizaciones.

En esta oportunidad, el planteamiento es 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.

Excepto lo correspondiente al tratamiento de aguas residuales, el resto de componentes ha sido atendido de cierta forma por ANDA y por una diversidad de agentes, principalmente liderados por gobiernos municipales y por organizaciones comunitarias. A juicio del sector privado, estas organizaciones deberían mantener sus responsabilidades, y para ello requieren mejorar su gestión e implementar propuestas como las planteadas por ANEP en 2005.

Sin embargo, y dado que el adecuado tratamiento de las aguas residuales en las principales ciudades del país, requiere una inversión mínima de \$170 millones, se propone la concesión de este servicio. El pago del mismo se deberá cargar a la factura mensual que pagan los usuarios.

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.

10. Sistema vial

El sistema vial del país se ha modernizado sensiblemente los últimos años, producto de las inversiones cuantiosas que se han hecho en la red primaria y en el mayor énfasis que se ha puesto en la red secundaria y caminos vecinales, lo cual ha mejorado la conectividad del país. La creación del Fondo de Conservación Vial FOVIAL ha contribuido de manera significativa al mantenimiento de la red, pudiendo aseverarse que las condiciones en general son mejores que ocho años atrás, con los consiguientes efectos positivos en los costos de movilización de carga y de pasajeros, contribuyendo de forma marginal a la disminución de la contaminación ambiental.

En todo caso, hay que reconocer que más recientemente se han presentado dificultades y retrasos en la construcción de obras como el bypass en Usulután, la autopista Diego de Holguín y la prolongación de la Alameda Juan Pablo II, ocasionando costos económicos y sociales que hubieran podido evitarse.

Al respecto, y 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 multiplicará por 3 entre 2004 y 2015, lo cual podría afectar la accesibilidad en el territorio y limitar el resto de actividades económicas, produciendo una situación congestiva de la red vial. Para atender de forma adecuada estas necesidades de movilidad, es necesario incrementar sustancialmente las infraestructuras para el transporte.

a. En la región metropolitana central, el aumento de la capacidad de la red vial, debe ser complementado por la construcción de infraestructuras para el transporte masivo de pasajeros. En el numeral 3 del capítulo IV se presenta una propuesta al respecto. Incluso, al incluir ciudades como Cojutepeque, Aguilares y el Valle de San Andrés, se podría evaluar la instalación trazas rentables para la operación de un tren para pasajeros.

b. En la región norte, el proyecto planteado en el PNOTD abarca alrededor de 290 Km que corresponde a la carretera longitudinal del norte, que serán financiados con los recursos de la Cuenta del Reto del Milenio que donará el gobierno de los Estados Unidos de América, como resultado de una exitosa gestión gubernamental; así como de 316 Km que corresponden a caminos rurales transversales norte-sur, que conecte la zona norte con las carreteras Panamericana y Litoral. Estas vías requieren ser mejoradas y/o completadas. Asimismo, se requieren caminos rurales adecuados para conectarse a lo largo de la frontera con la zona sur de Honduras.

c. 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.

- d. Finalmente, 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 Puerto de Acajutla y Puerto Barrios. 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.

A efecto de mejorar la eficiencia de la circulación vial de pasajeros y mercancías, será conveniente que la infraestructura vial mencionada se construyan 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, y cualquier otro uso en el futuro.

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

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 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.

Al Estado le corresponderán las facultades de supervisar, verificar y controlar permanentemente la infraestructura vial concesionada, valiéndose del uso de la tecnología respectiva.

11. Otros sectores sujetos a concesiones

Como fue mencionado en el capítulo III y IV, otras infraestructuras públicas sujetas de ser concesionadas son la construcción de un moderno Centro Internacional de Ferias y Convenciones, y la operación y mantenimiento de un nuevo Sistema de Transporte Colectivo de Pasajeros en las ciudades del AMSS. 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.

Gremiales socias

1. Asociación Azucarera de El Salvador.
2. Asociación Bancaria Salvadoreña.
3. Asociación Cafetalera de El Salvador.
4. Asociación de Consultores de El Salvador.
5. Asociación de Avicultores de El Salvador.
6. Asociación de Distribuidores de El Salvador.
7. Asociación de Distribuidores de Productos Farmacéuticos.
8. Asociación de Industriales Químico-Farmacéuticos de El Salvador.
9. Asociación de la Industria Gráfica Salvadoreña.
10. Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios Salvadoreños.
11. Asociación de Medios Publicitarios Salvadoreños.
12. Asociación de Productores de Caña de Azúcar de El Salvador.
13. Asociación de Productores de Leche de El Salvador.
14. Asociación de Propietarios de Plantas Procesadoras de Leche
15. Asociación de Proveedores Agrícolas.
16. Asociación de Zonas Francas de El Salvador.
17. Asociación Salvadoreña de Administradores de Fondos de Pensiones.
18. Asociación Salvadoreña de Agencias de Publicidad.
19. Asociación Salvadoreña de Agricultores y Procesadores de Productos No Tradicionales.
20. Asociación Salvadoreña de Beneficiadores y Exportadores de Café.
21. Asociación Salvadoreña de la Industria de la Confección.
22. Asociación Salvadoreña de la Industria Petrolera.
23. Asociación Salvadoreña de Distribuidores de Materiales de Construcción.
24. Asociación Salvadoreña de Distribuidores de Vehículos.
25. Asociación Salvadoreña de Empresarios del Transporte de Carga.
26. Asociación Salvadoreña de Empresas de Seguros.
27. Asociación Salvadoreña de Importadores de Repuestos Automotrices.
28. Asociación Salvadoreña de Industriales.
29. Asociación Salvadoreña de Radiodifusores.
30. Cámara Americana de Comercio de El Salvador
31. Cámara de Comercio e Industria de El Salvador.
32. Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción.
33. Cámara Salvadoreña de Turismo.
34. Cámara Salvadoreña de Empresas Consultoras
35. Corporación Algodonera Salvadoreña Limitada.
36. Cooperativa Ganadera de Sonsonate de R.L.
37. Corporación de Exportadores de El Salvador.
38. Federación de Cajas de Crédito y de Bancos de los Trabajadores.
39. Bolsa de Valores de El Salvador, S.A. de C.V.
40. Buró de Convenciones de El Salvador
41. Sociedad de Comerciantes e Industriales Salvadoreños
42. Unión de Cooperativas de Cafetaleros de R.L.
43. Unión de Dirigentes de Empresas Salvadoreñas
44. Unión de Industrias Textiles

