



BASES PARA EL
PLAN DE NACIÓN

Temas claves para el Plan de Nación

Consulta Especializada

Hagamos El Salvador ¡Como todos lo queremos!

***Temas claves
para el Plan de Nación***

Consulta Especializada

***Temas Claves
para el Plan de Nación***

***Propuestas de las
mesas especializadas***

***Enero de 1999
San Salvador, El Salvador***

Índice

<i>Introducción</i>	<i>i</i>
Capítulo I	
<i>Sociedad sin fronteras</i>	<i>I</i>
1.1. Salvadoreños en el exterior	4
1.2. Política exterior	6
1.3. Soberanía	8
1.4. Centroamérica	9
1.5. Negociaciones comerciales internacionales	12
Capítulo II	
<i>Descentralización y reorganización territorial</i>	<i>17</i>
2.1. Identificación del problema	20
2.2. Proceso de descentralización del Estado	22
2.3. Descentralización y reorganización territorial	25
2.4. Agenda de descentralización	27
2.5. El sujeto de descentralización	29
2.6. ¿Cómo arrancar?: primera etapa de la descentralización	31
Capítulo III	
<i>Exclusión social y pobreza</i>	<i>35</i>
3.1. Situación actual	38
3.2. Marco general de la estrategia	45
3.3. Programas estratégicos	50
3.4. Bibliografía recomendada	54
Capítulo IV	
<i>Ciencia y tecnología</i>	<i>55</i>
4.1. Realidad del país	57
4.2. Visión de país: El Salvador 2021 desde la perspectiva científica y tecnológica	58
4.3. Principios básicos de la propuesta	60
4.4. Propuestas estratégicas en ciencia y tecnología	60
4.5. Fases o etapas de las estrategias	71
4.6. Glosario de términos	73
4.7. Bibliografía recomendada	76

Capítulo V

<i>La modernización del Estado</i>	77
5.1. Identificación del problema	79
5.2. Revisión de los fines del Estado	82
5.3. Roles del Estado	83
5.4. Principios que deben regir el proceso de modernización del Estado	85
5.5. Un Plan de Acción para la Modernización del Estado	86
5.6. Bibliografía	92

Capítulo VI

<i>Ramas estratégicas de desarrollo y reformas sectoriales pendientes</i>	94
6.1. Una apuesta estratégica fundamental	95
6.2. Sobre los principios de apoyo sectorial	97
6.3. Sectores y áreas estratégicas	97

Capítulo VII

<i>Desarrollo agropecuario y rural</i>	115
7.1. Importancia de los sectores rurales y del sector agropecuario	118
7.2. Los problemas fundamentales que frenan el desarrollo rural y agropecuario	119
7.3. Visión del futuro de las zonas rurales	123
7.4. Principios orientadores de la estrategia	124
7.5. Principales propuestas de solución	125
7.6. Bibliografía recomendada	140

Capítulo VIII

<i>Nueva cultura laboral y empresarial</i>	141
8.1. Cultura y cambio cultural	143
8.2. La flexibilidad laboral en la base de la nueva cultura	145
8.3. ¿Qué es la nueva cultura empresarial y laboral?	150
8.4. Políticas fundamentales para estimular una nueva cultura empresarial y laboral	158
8.5. Nueva normatividad	160
8.6. Otras propuestas	161
8.7. Conclusiones	162
8.8. Bibliografía recomendada	163

Capítulo IX

Profundización de la reforma del sistema judicial

165

- 9.1. La administración de justicia en el estado de derecho 167
- 9.2. El diagnóstico 169
- 9.3. La Propuesta 178
- 9.4. La estrategia del cambio 190
- 9.5. Consideración final: Las ideas fuerzas del cambio 192

Capítulo X

Ética en El Salvador

195

- 10.1. Antecedentes 199
- 10.2. Situación actual: Crisis de valores y creencias 203
- 10.3. El reto para el futuro: la necesidad de establecer un compromiso nacional en torno a la ética 208
- 10.4. Propuesta para la acción 210
- 10.5. Bibliografía recomendada 218

Capítulo XI

Reforma fiscal y priorización de la inversión pública

219

- 11.1. Objetivos de la política fiscal 222
- 11.2. Problemas 223
- 11.3. Principios de armonización de la política fiscal 229
- 11.4. Recomendaciones 232

Capítulo XII

Medio ambiente y desarrollo

237

- 12.1. El problema: Conflicto entre estilo actual de desarrollo y medio ambiente 239
- 12.2. Propuestas de compromisos para superar los desequilibrios territoriales y la crisis socioambiental 249

Capítulo XIII

Reforma del sistema de salud

257

- 13.1. Introducción 259
 - 13.2. Valores sociales de la salud 261
 - 13.3. Análisis sectorial 261
 - 13.4. Marco general de la estrategia 266
 - 13.5. Componentes de la política de Estado en salud 268
 - 13.6. Políticas sectoriales específicas 273
-

Capítulo XIV

<i>Estrategia nacional de vivienda</i>	279
14.1. Introducción	281
14.2. Marco de referencia para el análisis del problema de vivienda	284
14.3. Factores económicos que inciden en el problema de vivienda	286
14.4. Factores técnicos que inciden en la problemática de vivienda	292
14.5. Factores territoriales que inciden en la problemática de la vivienda	293
14.6. Factores ambientales que inciden en la problemática de vivienda	294
14.7. Aspecto legal normativo	296
14.8. Aspecto institucional	298
14.9. Estrategias para la implementación	300

Capítulo XV

<i>Educación, cultura y deportes</i>	303
15.1. Educación	306
15.2. Cultura y desarrollo	315
15.3. Deportes	325

Capítulo XVI

<i>Los salvadoreños y salvadoreñas en el exterior</i>	331
16.1. Introducción	333
16.2. Antecedentes	334
16.3. ¿Quiénes somos?	336
16.4. Nuestras aspiraciones	337
16.5. Propuesta cultural	338
16.6. Transferencia de conocimientos y tecnología	339
16.7. Propuesta económica	345
16.8. Propuesta política y social	350
16.9. Calendarización	352
16.10. Bibliografía recomendada	353

Capítulo XVII

<i>Mesa multidisciplinaria de Washington</i>	355
17.1. Plan de Nación y poder ciudadano	357
17.2. Papel que puede jugar la acción cívica en la coyuntura actual del país	359
17.3. Reforma electoral	360
17.4. A la búsqueda del adecuado papel del Estado	363
17.5. Política fiscal	364
17.6. Relaciones exteriores y la nueva diplomacia	365
17.7. Infraestructura	366

17.8. Una estructura salvadoreña de ciencia y tecnología	368
17.9. Remesas	371
17.10. Salud	372
17.11. Educación	374
17.12. Financiamiento externo	377
17.13. Gestión macroeconómica	381
Capítulo XVIII	
<i>Integración centroamericana, San José</i>	383
18.1. Derechos políticos y participación de los salvadoreños en el exterior	386
18.2. Las relaciones bilaterales Costa Rica-El Salvador, en el marco de la integración centroamericana	390
18.3. Mecanismos de participación política, cultural y económica de los salvadoreños en el exterior	394
18.4. La integración centroamericana	395
18.5. Bibliografía recomendada	401
Capítulo XIX	
<i>Información y comunicaciones para la democracia y el desarrollo</i>	403
19.1. Educación/cultura general de información y comunicación	406
19.2. Formación profesional	408
19.3. Desarrollo de contenidos nacionales	411
19.4. Infraestructura	413
19.5. Legislación y políticas oficiales	414
19.6. Calendarización	416
19.7. Bibliografía recomendada	417
<i>Instituciones de soporte y apoyo a las mesas especializadas</i>	419
<i>Autores en orden alfabético</i>	421

Introducción

Esta obra, *Temas claves para el Plan de Nación*, es el producto del trabajo voluntario de 211 especialistas salvadoreños que, de forma perseverante, respondieron al llamado del país cuando se buscaban los nuevos caminos hacia el siglo XXI. Por sí, esta obra es de un gran valor intelectual y científico, dada la calidad de los autores y sus propuestas, pero más allá de ello, encierra un valor cívico particularmente edificante y un significado histórico que con el tiempo irá revelando toda su amplitud.

Las Mesas Especializadas sobre temas claves para el Plan de Nación se inscribe como uno de los procesos de consulta que la Comisión Nacional de Desarrollo inició en marzo de 1998 sobre las Bases para el Plan de Nación.

Las mesas especializadas instaladas fueron las siguientes:

- Mesa 1: Sociedad sin fronteras
 - Mesa 2: Descentralización y reorganización territorial
 - Mesa 3: Exclusión social y pobreza
 - Mesa 4: Ciencia y tecnología
 - Mesa 5: La modernización del Estado
 - Mesa 6: Ramas estratégicas de desarrollo y reformas sectoriales pendientes
 - Mesa 7: Desarrollo agropecuario y rural
 - Mesa 8: Nueva cultura laboral y empresarial
 - Mesa 9: Profundización de la reforma del sistema judicial
 - Mesa 10: Etica en El Salvador
 - Mesa 11: Reforma fiscal y priorización de la inversión pública
 - Mesa 12: Medio ambiente y desarrollo
 - Mesa 13: Reforma del sistema de salud
 - Mesa 14: Estrategia nacional de vivienda
 - Mesa 15: Educación, cultura y deportes
 - Mesa 16: Salvadoreños y salvadoreñas en el exterior, Los Angeles
 - Mesa 17: Mesa interdisciplinaria, Washington DC
 - Mesa 18: Integración centroamericana, San José
 - Mesa 19: Información y comunicaciones para la democracia y el desarrollo
-

Después de la presentación el 16 de enero de 1998 del documento “Bases para el Plan de Nación” por la Comisión Nacional de Desarrollo, se iniciaron tres procesos de consulta y participación: la consulta territorial orientada a la participación de los ciudadanos en los 14 departamentos del país; la consulta especializada dirigida a profesionales y científicos y la consulta política destinada a los partidos y grupos de intereses. Esta última, debido al estancamiento del Grupo Gestor Nacional y a la poca respuesta de los destinatarios, se transforma luego, en consulta intersectorial.

Propiamente las mesas especializadas comenzaron su proceso el 28 de mayo con la instalación en San Salvador de las primeras 12 mesas; el 17 de junio se instalaron las mesas 13, 14 y 15 también en San Salvador; el 20 de julio se instaló la mesa 17 en Washington DC; el 18 de agosto la mesa 18 en San José, Costa Rica; el 24 de septiembre la mesas 19 en San Salvador; y por último el 26 del mismo mes, la mesa 16 en Los Ángeles, California. En total se constituyeron 19 mesas especializadas, 3 de las cuales (16, 17 y 18) funcionaron en el exterior.

El proceso de instalación de mesas fue muestra del dinamismo y flexibilidad en la concepción del proceso de consulta. Inicialmente se propusieron diez temas para escoger e instalar ocho mesas. Pero en lugar de reducir el número, este fue ampliado rápidamente a doce temas. Para la fecha de instalación de las doce primeras, ya se estaba trabajando sobre el número de 15 mesas nacionales y se estaban haciendo los contactos internacionales. Al final se instalaron 19 mesas quedándose en la discusión otras dos.

La identificación de los temas claves provino del análisis de relaciones y determinaciones entre cada uno de los 31 compromisos con los siete objetivos o desafíos, propuestos en el documento “Bases para el Plan de Nación”. Esto permitió identificar las intersecciones temáticas críticas en el proceso de conformación y elaboración del Plan de Nación. En el documento se propone como punto central una visión de país, siete desafíos u objetivos que lo representan, y para lograrlos se establecen 31 compromisos agrupados en cinco áreas. En esta red de objetivos y compromisos, era necesario identificar aquellos temas o compromisos claves que son nodos de acción que sintetizan o condicionan los restantes. Estos temas de intersección desempeñarían un papel catalítico para la realización de todos los compromisos. Se reconocía que estos temas, tenían la capacidad de suscitar polémica por ser de interés nacional o ser la confluencia de múltiples intereses y dada su naturaleza, requerían de un tratamiento especializado y técnico, que fuera la base de los compromisos.

El propósito central de las mesas especializadas sería darle soporte técnico y científico, articulando y facilitando los diferentes compromisos que conlleva el Plan de Nación, así mismo, se visualizaba como otra instancia de participación de los intelectuales salvadoreños con capacidad de generar opinión. Dada la naturaleza de este estrato social, era necesario establecer un proceso que canalizase positivamente su capacidad de propuesta.

La invitación a las mesas especializadas se hizo a profesionales, académicos y científicos que eran y son reconocidos por su experiencia y capacidad propositiva en el tema. Los criterios para su selección fueron: (a) calificación en el tema, (b) de opinión respetada y capacidad de generar opinión, (c) madurez profesional para llegar a compromisos y (d) que expresaran en combinación, los diferentes enfoques que existían en el país sobre el tema.

Se organizó por mesa un grupo de diez a quince especialistas comprometidos exclusivamente a producir, en un período de tres meses, que en la práctica se prolongó a seis, un documento que tuviera en 15 páginas un dictamen sobre la pertinencia del tema, el objetivo que la Nación debe buscar en él y una propuesta de estrategia general para viabilizarlo. Luego esta propuesta, según el documento de las mesas especializadas, se divulgaría ampliamente y serviría de base para incentivar compromisos nacionales. A estos grupos iniciales de cada mesa, podrían sumarse luego, otros profesionales interesados en el tema por invitación de las mismas mesas.

Las instituciones de apoyo, en esta concepción, jugaban un papel especial al proporcionar soporte a las mesas, permitiendo y garantizando su autonomía e independencia de sectores interesados y aún de la propia Comisión Nacional de Desarrollo (CND). Era de mucha importancia generar un espíritu de completa autonomía en los autores y a la vez, la convicción de que los resultados no serían manipulados en función de intereses particulares. Esto permitiría que cada especialista se fuera apropiando del Plan de Nación, asumiéndolo como parte de su propia responsabilidad. La idea era que el Plan de Nación no fuera concebido como el fruto de iluminados, sino como el producto de todos, expresando en sus características, las virtudes y limitaciones de todos los salvadoreños. Visto así, no podría existir un plan bueno o malo, regular o deficiente, sino el Plan de la Nación. Como bien lo afirmó uno de los integrantes del consejo editorial de las mesas especializadas: “el producto de una mesa no puede ser bueno o malo, si no más bien la expresión de lo que es el país en este momento, de aquellos que respondieron al llamado, que son al final, los que cuentan ”.

Como factores que contribuyeron al éxito de las mesas especializadas se pueden citar:

- **Completa autonomía e independencia de funcionamiento y elaboración teórica de cada mesa, sobre la base de las indicaciones originales. Esta autonomía se aplicaba a las proposiciones iniciales y aun al documento Bases para el Plan de Nación.**
- **Participación de cada especialista en calidad de ciudadano y a título personal. Ningún integrante estuvo como representante de un sector u organización y su opinión no podía tomarse en vinculación con alguna de ellas.**
- **El compromiso de participación en las mesas era indelegable e intransferible.**
- **Las mesas se concibieron como instancias abiertas a la participación y a su expansión.**
- **La participación de un especialista en una mesa, no lo vinculaba ni lo restringía en su opinión externa y posición política sobre el tema. Este mantenía su identidad y libertad de criterio y expresión en cualquier momento al margen de la mesa.**
- **Existía en todos los integrantes un único compromiso, el de producir un informe que luego tendría la más amplia difusión respetando sus conclusiones.**
- **Las mesas tendrían la pluralidad de posiciones existentes en el país sobre el tema.**
- **Cada mesa tuvo al inicio de su trabajo, una guía metodológica que contenía una proposición de partida, una tarea puntual y orientaciones para su funcionamiento.**

El trabajo de las mesas ha durado en esta primera fase seis meses, de junio a noviembre, con un promedio total de 160 horas de trabajo por especialista. Iniciaron el proceso alrededor de 300, pero lo finalizaron 211 personas. El listado final de autores ha sido decisión de cada mesa.

Las fases de ejecución a partir del 28 de mayo, fecha en que se instalaron las primeras mesas especializadas se puede delimitar de la siguiente forma:

- De junio a septiembre, cuatro meses, elaboración del primer borrador.
- De octubre a noviembre discusión del primer borrador (entre las mesas, con sectores claves y con los grupos gestores departamentales en algunos casos) y elaboración del segundo borrador.
- Diciembre, edición para su primera publicación.

Por último es necesario reflexionar sobre el valor y significado que esta obra tiene en la sociedad salvadoreña.

En primera instancia este esfuerzo tiene un valor de carácter científico y técnico, ya que sistematiza y sintetiza la opinión del mayor grupo de científicos, técnicos, empresarios e intelectuales que se han reunido en el país durante seis meses, para encontrar estrategias de solución a los temas claves del desarrollo nacional. Este legado de esta agrupación de intelectuales, sin parangón en la historia nacional, constituye un tesoro, un inmenso caudal de riqueza del saber científico, que con toda seguridad potenciará el desarrollo de la ciencia y el saber salvadoreño. Sin duda este esfuerzo se constituirá en referente obligado para futuras investigaciones académicas y para la elaboración de planes, programas y proyectos públicos y privados en los campos relacionados.

En segunda instancia tiene un valor cívico. La disposición voluntaria a entregar tiempo, recursos, conocimientos y experiencia concentrada del mayor valor, sin retribución monetaria alguna, por parte de más de 211 intelectuales, en función de encontrar una nueva ruta para el país, constituye un ejemplo de cultura cívica. Esta epopeya cívica demuestra la capacidad de los ciudadanos salvadoreños, más allá de las prácticas e instancias tradicionales de ejercicio y participación política. De esta forma, al constituirse en ejemplo, abre el camino para una nueva práctica ciudadana comprometida con el país, demostrando la viabilidad y el éxito de esfuerzos cívicos ante la indolencia, la irresponsabilidad y la falta de compromiso con la nación.

En tercera instancia, el valor histórico. Los Acuerdos de Chapultepec significaron la finalización de la guerra. El Plan de Nación constituye la posibilidad de un futuro diferente con espacio de participación para todos. Después del conflicto, en la sociedad salvadoreña aún no se han rearticulado completamente las relaciones y conectivos sociales, aún no existe esa malla social que unifique y temple la estructura social. Las mesas especializadas son ya la construcción de ese futuro, al reunir a personas de tan diferente forma de pensamiento con un

objetivo común: darle al país un camino de consenso por donde transitar al siglo XXI. Reunir esta diversidad, discutir, trabajar y luego producir este informe- donde muchos no creían en esa posibilidad- hace no sólo de la obra, sino del proceso un valor y un éxito completo en sí mismo; es la creación de ese nuevo tejido social donde el proceso es ya el producto. Es un primer gran triunfo en la nueva nación que todos estamos construyendo.

El valor histórico, de este proceso con su producto y su significado real, con toda seguridad se irá revelando con el tiempo.

Con este producto, a todos los integrantes de las mesas especializadas se les ha ido materializando el significado del Plan de Nación, inicialmente abstracto. No hay una sola definición, mas bien se concibe en tantas formas como diferentes formas de pensamiento existen en el país. En casi todas las mesas se han dado discusiones sobre el significado concreto y naturaleza del plan de nación:

- Una declaratoria o proclama de principios guías.
- Un acuerdo o pactos que reúne compromisos entre ciudadanos y/o partidos políticos.
- Un plan de gobierno.
- Un plan estratégico en el sentido estricto del término.
- La propuesta de un nuevo modelo social y económico.
- Un proceso de participación e inclusión social en la definición de políticas nacionales.
- Un movimiento cultural y cívico de renovación social.
- Un nuevo tejido social e interinstitucional.

Para la gran mayoría de participantes de las mesas especializadas el panorama a partir de esta obra es más desafiante: el Plan de Nación será lo que estemos dispuestos a comprometernos y a hacer por El Salvador; será en el futuro lo que estemos dispuestos a construir con nuestro empeño.

Es necesario reconocer a los miembros de las mesas, a las instituciones de soporte y al trabajo de sectores consultados, su esfuerzo al haber participado en este proceso de consulta.

También se reconoce el trabajo de todos los integrantes del equipo técnico de la CND que brindaron su apoyo a las mesas especializadas, entre ellos especialmente a Salvador Méndez.

En la presente obra, el número y el título de los capítulos corresponde al número y nombre de cada una de las 19 mesas especializadas.

San Salvador, diciembre de 1998.

Carlos Umaña Cerna
Coordinador de las mesas especializadas
Comisión Nacional de Desarrollo

Capítulo I

Sociedad sin fronteras

Autores

*Napoleón Campos,
Roberto Meza (Coordinador),
Willian Pleitez, Sigfrido Reyes,
David Rivas, Cecilia Rodas,
Carlos Mauricio Rosales,
Roberto Turcios.*

Capítulo I

Sociedad sin fronteras

Contenido

- 1.1. Salvadoreños en el exterior; 1.2. Política exterior;
- 1.3. Soberanía; 1.4. Centroamérica; 1.5. Negociaciones comerciales internacionales.

A las puertas del siglo XXI es posible hacer la diferencia con el pasado y romper las fronteras que impiden la construcción de una sociedad mejor. La pobreza, el autoritarismo, el aldeanismo y la intolerancia siguen operando como las fronteras nacionales que cierran las vías del desarrollo.

En el mundo hay ahora retos formidables para los países pequeños. La globalización provoca la creciente internacionalización de los procesos nacionales. La soberanía debe ejercerse en esa realidad y los Estados no pueden aislarse adentro de las fronteras tradicionales. La economía, la política, la cultura, el medio ambiente, la tecnología y el ordenamiento jurídico deben crear sólidos puentes con el exterior para aumentar las opciones para el desarrollo.

El Salvador tiene recursos para conectarse mejor al mundo. Al mismo tiempo, tiene condiciones para entrar a otra etapa de su historia. Durante el siglo XX nunca hubo tantos aspectos favorables para iniciar la erradicación de la pobreza y salir del atraso. Hay una experiencia humana sin par, la acumulada por los cientos de miles de mujeres y hombres radicados en el exterior que todavía mantienen vínculos con sus comunidades de origen. Un segundo aspecto favorable es la transición a la democracia, que nunca antes había ocurrido. Un tercer aspecto es la integración centroamericana, revitalizada con el horizonte de la unidad política.

Una sociedad democrática, emancipada de la pobreza y abierta al mundo es una utopía. Pero una utopía realizable. Las fronteras que la impiden deben ser identificadas. Las hay de todo tipo y en distintos campos. Sin embargo, existen

cinco grandes temas que reclaman con urgencia políticas nuevas: la gente salvadoreña radicada en el exterior; la política exterior; las negociaciones comerciales internacionales; Centroamérica y la soberanía nacional.

Esos cinco temas se refieren a realidades en las que hay fronteras que detienen el desarrollo salvadoreño, pero ahí también existen fuerzas apropiadas para el cambio. Para que se desplieguen es necesario superar primero las fronteras que las contienen. El talento y la experiencia de las mujeres y los hombres emprendedores pueden conseguirlo durante el primer cuarto del siglo XXI.

1.1. Salvadoreños en el exterior

La población rompió las fronteras nacionales. Desde hace décadas, la gente busca en otras partes lo que no encuentra en nuestro país.

La expulsión de nacionales hacia el exterior es una de las grandes constantes del siglo XX. Las condiciones adversas para vivir en el territorio provocaron la emigración, primero hacia Honduras y, después, a otros países, especialmente Estados Unidos. Esa realidad persiste con todas sus facetas y debe ser admitida sin rodeos.

En el país existen múltiples fronteras para los hombres y mujeres que viven en el exterior. Las fronteras separan a los nacionales radicados adentro y afuera del territorio. Ahora, deben desaparecer para hacer un gran cambio socio cultural: El comienzo del siglo XXI es tiempo propicio para forjar una auténtica comunidad nacional basada en la tolerancia y en la diversidad cultural.

El país debe buscar que la gente radicada en el exterior forme parte de la vida nacional. La creación de las condiciones para que hombres y mujeres constituyan una nación es, quizás, la mejor política en los inicios de un nuevo milenio. El fortalecimiento de los vínculos con la población en el exterior podría hacer la diferencia con el pasado y sentar las bases para un proceso irreversible de despegue hacia la modernización.

La población en el exterior plantea dos grandes preocupaciones. La primera está referida a la necesidad de facilitar la inserción de los emigrantes en sus lugares de destino, a fin de favorecer la creación de comunidades reconocidas, respetadas y con poder. Esta necesidad demanda una política estatal que articule la representación consular con la asesoría legal y el reconocimiento de las múltiples formas de organización de la población en el exterior.

La gente salvadoreña radicada en otros países ha conquistado poder; lo ha hecho con creatividad y con una admirable energía organizativa. Ese poder debe ser reconocido y respetado.

La segunda preocupación está relacionada con la creación de un eje de desarrollo a partir de las potencialidades acumuladas por la gente en el exterior. Las personas y familias salvadoreñas que viven afuera del país son expresión de la mejor riqueza nacional. Las remesas representan la parte menor de ese capital. El país debe contar con una política que amplíe las transferencias económicas, concentradas en las remesas, a fondos de previsión social, capitalización y ahorro. En la misma medida debe comprenderse otras transferencias de tipo cultural, artístico, político, científico y tecnológico.

El gran desafío en los primeros años del siglo XXI es la formulación y ejecución de las políticas de Estado que propicien el sentido de comunidad por la vinculación de la gente en el exterior con el país.

Bajo las preocupaciones mencionadas, es imprescindible ejecutar las siguientes acciones:

- 1 La elaboración de un censo de los nacionales radicados en el exterior.
- 2 Una reforma constitucional, a fin de consagrar la defensa de los salvadoreños en el exterior como obligación estatal.
- 3 La creación de la estructura institucional idónea para fomentar la organización de los nacionales en el exterior y para brindarles protección legal: un viceministerio en el ramo de Relaciones Exteriores.
- 4 La creación de un instituto de estudios sobre salvadoreños en el exterior que conceda atención especial a los aspectos culturales, jurídicos, científicos, económicos y políticos de las migraciones. El instituto debe ser creado como una entidad de utilidad pública, con fondos públicos y privados. Además, debe ser dirigido por representantes sectoriales y de los salvadoreños en el exterior.
- 5 La reforma del sistema electoral, con el objetivo de garantizar el ejercicio del sufragio a los residentes en el exterior.
- 6 El diseño de un sistema de educación y formación profesional en El Salvador que incorpore a los residentes en el exterior como beneficiarios y como transmisores de experiencias y destrezas.

- 7 La captación de recursos para la creación de fondos que cubran educación, salud y retiro de la población en el exterior, así como de sus hijos, especialmente en el caso de la educación.
- 8 La organización de ferias de intercambio comercial y cultural con la presencia de las organizaciones salvadoreñas establecidas en el exterior.
- 9 La reforma de la Ley de Migración con el objetivo de tener un cuerpo normativo que sea modelo en la materia y garantice los derechos.

1.2. Política exterior

En el mundo actual, El Salvador puede quedar encerrado en muchas más fronteras que las geográficas. Aprovechar oportunidades, captar inversiones, buscar mercados, lograr intercambios científicos, tecnológicos y culturales son tareas impostergables para evitar el rezago y el aislamiento nacional.

La política exterior debe ser objeto de una reorientación profunda a partir de dos consideraciones principales. La primera: el país no capitalizó el lugar que tuvo en los asuntos internacionales durante el conflicto librado bajo el marco de la Guerra Fría. La política exterior debe buscar una adecuada focalización, concentrar su capacidad en aquellas causas cruciales para el desarrollo nacional, comprometerse con la promoción de los derechos humanos, la democracia y los procesos de paz, y aportar el patrimonio político acumulado en la solución negociada de conflictos.

El Salvador debe cooperar en los asuntos que conciernen a todos los Estados: la humanización de las políticas migratorias, el combate al crimen organizado, la protección del medio ambiente y la no-proliferación nuclear.

La segunda: ante la globalización, el país debe asumir con realismo el lugar periférico que por ahora ocupa en el mundo. El Salvador debe tener objetivos claros en su política exterior: atraer y conquistar inversiones, abrir nuevos mercados y forjar alianzas estratégicas. A la par debe estar la búsqueda de conocimientos para los procesos tecnológicos y culturales.

La nueva política exterior que se propone debe formar parte de la reforma del Estado. La reorganización del servicio exterior es la base para alcanzar los objetivos planteados. La organización adecuada de los recursos, la calificación del personal, su profesionalización y especialización son aspectos indispensables para desempeñarse en las nuevas condiciones mundiales. Sin ellos, el país podría

sufrir la multiplicación de las fronteras y perder oportunidades para crear alianzas ventajosas.

En materia de política exterior es necesario:

- 1 La creación del Consejo de Política Exterior, que sea el rector de la estrategia en el ámbito internacional. A fin de garantizar su carácter de rector estratégico debe contemplarse la reforma constitucional correspondiente. El consejo debe integrarse con representantes de la Presidencia de la República, de los diplomáticos de carrera, de los sectores académicos y productivos y de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Asamblea Legislativa.
- 2 La creación de una escuela de diplomacia.
- 3 La organización de un instituto de estudios internacionales dependiente del Consejo.
- 4 La reorganización de la carrera diplomática, a fin de vincular la promoción personal al desempeño y a los resultados obtenidos. Además, debe favorecerse la capacitación y promoción de profesionales salvadoreños en los organismos internacionales.
- 5 La creación de un viceministerio encargado de atender la agenda correspondiente a la comunidad salvadoreña radicada en el exterior.
- 6 Una reforma administrativa que genere el marco institucional y brinde atención adecuada a 5 áreas: monitoreo de asuntos migratorios; atracción de inversiones; promoción de exportaciones; cooperación técnica; intercambios científicos y culturales.

El dilema actual es participar en las transformaciones para mejorar la vida de los habitantes o quedar otra vez en el tren de los perdedores. El Salvador puede romper con su trayectoria conocida, pero necesita adoptar una actitud de apertura en sus asuntos internacionales. Una actitud de ese tipo no significa solamente abrir embajadas, sino lograr la capacidad para crear y aprovechar las oportunidades, especialmente en los países situados en las áreas estratégicas de intercambio.

Hoy es imprescindible comenzar una política abierta al mundo. El país debe liberarse de los esquemas de la Guerra Fría y dejar atrás los postulados bipolares en su agenda internacional. En especial, El Salvador debe someter a una revisión profunda varios puntos específicos de la política exterior. El examen de las

relaciones con Cuba, China y de la política con El Medio Oriente es necesario y urgente.

1.3. Soberanía

El ejercicio tradicional de la soberanía está en crisis. La doctrina y la práctica del Estado Nación se encuentran rebasados por la internacionalización progresiva de los asuntos estatales, así como por las exigencias derivadas de la globalización creciente que obliga a la suscripción de convenios y tratados. En la actualidad existen temas de las políticas internas que ya no pueden ser abordados como antes. Su tratamiento debe orientarse en armonía con el papel creciente de los bloques políticos y económicos de Estados.

El lavado de dinero, el narcotráfico, el deterioro del medio ambiente, los desastres naturales, entre otros, forman parte de los problemas que trascienden las fronteras nacionales. Para alcanzar resultados en el combate a estos flagelos, los Estados deben acordar políticas junto a otros Estados y a los organismos internacionales.

El Salvador debe actualizar la doctrina respecto a la soberanía. Los constantes cambios y la evolución de la sociedad internacional han desplazado el eje tradicional de la soberanía hacia un enfoque nuevo, basado en el desarrollo humano sostenible, la seguridad ciudadana, el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. El énfasis en el predominio del territorio se ha desplazado ahora hacia la población y el individuo concreto.

En esta materia se considera necesario:

- 1 Reformular el concepto de soberanía con un claro predominio en el desarrollo humano sostenible.
- 2 Actualizar el concepto de soberanía, asumiendo que la misma no nos pertenece de manera absoluta y que su connotación nacional va dando paso a otra supranacional.
- 3 En Centroamérica, El Salvador debe impulsar los criterios de soberanía compartida como componente indispensable para avanzar en el proceso de unificación regional.
- 4 Es necesario que todos los actores de la vida nacional pongan al día sus ideas respecto a la soberanía, con el objeto de superar las visiones nacionalistas anacrónicas.

1.4. Centroamérica

Desde fines de la década pasada, el proceso de integración centroamericano dio señales de reactivación. Ahora, en cambio, da muestras de estancamiento. La región vive un círculo vicioso: La ausencia de una visión estratégica común, el predominio de grupos locales de interés, la insuficiente voluntad política para cumplir acuerdos y la debilidad de los vínculos entre los pueblos centroamericanos integran un cuadro pobre y limitado.

Las instituciones regionales, dadas sus limitadas atribuciones no tienen capacidad para acompañar los acuerdos ni para asegurar su implantación. Con esas condiciones no hay espacios para mayores avances el proceso de integración regional.

El mundo se adentra en una nueva época en la que se refuerzan los bloques político regionales. América Central no puede quedar al margen. Sin embargo, entre los países centroamericanos hay fronteras de todo tipo que impiden la comunicación entre los pueblos y la creación de identidades comunes. La oportunidad de entrar a una nueva etapa regional puede estropearse por la persistencia de esas fronteras.

Ahora hay un tiempo favorable para el cambio regional. Mas que una oportunidad es un paso obligado para fortalecer la viabilidad de los países centroamericanos y para lograr su inserción ventajosa en el mundo. Centroamérica puede ser una región pujante, pero hay una condición ineludible para lograrlo: la decisión política de alcanzar esa posición.

El Salvador debe profundizar su compromiso con Centroamérica. Debe convertir el compromiso en una estrategia coherente con el propósito de contribuir a crear las condiciones para el desarrollo centroamericano.

El Mercado Común constituye una pieza central de la estrategia regional, pero no debe propiciar el predominio determinante de los objetivos económicos del proceso centroamericano.

La política centroamericana de El Salvador debe contemplar las dimensiones política, social, ambiental y cultural. Bajo esta premisa es urgente impulsar un enfoque nuevo con los siguientes componentes:

- 1 El postulado estratégico del nuevo enfoque debe reconocer que la fase actual de la integración, de naturaleza intergubernamental, está agotada y que ya dio todo lo que podía dar. Ahora es necesario pasar a un esquema superior de supranacionalidad con mecanismos idóneos para un desarrollo armónico y equilibrado.
 - 2 El nuevo enfoque requiere la definición de áreas específicas de políticas públicas en las que habrá ejercicio de soberanía compartida.
 - 3 El nuevo enfoque debe tener sentido democrático y vocación ciudadana. Además, debe contemplar:
 - (a) Las modalidades de observancia. El proceso puede ganar profundidad si existe certidumbre respecto al cumplimiento cabal de los compromisos adquiridos por los Estados.
 - (b) La secuencia de implementación. Los acuerdos regionales deben quedar circunscritos a fases sucesivas de ejecución, a metas y plazos precisos, con definición de responsabilidades y asignación de recursos.
 - (c) Los derechos sociales y políticos. Debe formularse un cuerpo de derechos de naturaleza comunitaria para todos los centroamericanos.
 - (d) La desmilitarización. La reducción del gasto militar y del nivel de armamentismo deberá procurarse para que Centroamérica pueda convertirse en una zona de paz.
 - (e) La flexibilidad. Ningún Estado debe ser forzado a asumir compromisos; tampoco ninguno debe frenar el impulso para pasar a etapas más avanzadas.
 - 4 En las actuales condiciones y para favorecer el ingreso a una etapa superior del proceso regional es necesario diseñar y ejecutar políticas e iniciativas bajo el objetivo de acercar a los pueblos y de crear identidades. Las siguientes áreas demandan con urgencia enfoques unitarios.
 - (a) La educación universitaria debería reorientarse de acuerdo a un enfoque regional para maximizar recursos y evitar la duplicación innecesaria de esfuerzos. Los programas de posgrado pueden ser rediseñados de acuerdo a una combinación de necesidades nacionales y regionales con el fin de crear un sistema para toda el área.
-

- (b) Los programas de investigación deben ubicarse dentro de un sistema regional de investigaciones y de investigadores.
 - (c) La estructuración de procesos de producción de tecnología de punta debe impulsarse a partir de la concertación de alianzas estratégicas y de acuerdo con planes regionales de desarrollo.
 - (d) Las políticas culturales deben dirigirse a propiciar el intercambio permanente entre las diferentes sociedades. Las fronteras culturales deben ser derribadas cuanto antes para fomentar el libre intercambio de ideas y de productos.
 - (e) Los deportes deben tener dos vías de desarrollo: la nacional y la regional. Algunas competencias internacionales pueden aprovecharse para la participación de conjuntos centroamericanos.
- 5 En las áreas anteriores es urgente y prioritario impulsar acuerdos que contemplen maximizar los recursos, reducir costos y forjar identidades comunes.
- 6 El proceso centroamericano debe salir del laberinto burocrático y adentrarse en las vías que faciliten la comunicación de los pueblos. Bajo esa idea reviste especial importancia el establecimiento de condiciones que faciliten la implementación de los proyectos siguientes:
- (a) Medios de comunicación regional impulsados por agentes privados.
 - (b) Tarifas centroamericanas competitivas internacionalmente para comunicación y transporte.
 - (c) Vías de comunicación que aprovechen la ubicación geográfica del Istmo. Una vía terrestre que permita la conexión rápida de los países centroamericanos debe ocupar un lugar prioritario en la agenda regional.
- 7 Las alianzas estratégicas entre los actores privados, económicos y sociales, de la región son necesarias para un nuevo tipo de desarrollo; por tanto, deben crearse las condiciones que las promuevan y faciliten.

En definitiva, el sistema propuesto descansa en varios aspectos fundamentales:

- 1 El propósito de superar el estancamiento regional mediante la supranacionalidad.

- 2 La creación de vías básicas que faciliten la comunicación y la producción de identidades como la fórmula indispensable para forjar una supranacionalidad real.
- 3 La identificación de áreas en las que, con pocos recursos, es posible producir resultados inmediatos en materia de acercamiento político cultural.

Dentro de dos décadas la independencia de Centroamérica cumplirá doscientos años. También se cumplirán dos siglos de frustraciones unionistas si no surge la voluntad política capaz de cambiar el rumbo regional. El dilema de la primera década del siglo XXI es un proceso regional vigoroso y visionario o el estancamiento de los países del área. Los progresos nacionales pasan necesariamente por una etapa superior del proceso centroamericano. Ahí se jugará buena parte de la viabilidad de las estrategias de desarrollo y del bienestar de los pueblos.

1.5. Negociaciones comerciales internacionales

El entorno para las negociaciones comerciales internacionales tiene como obstáculos principales el aldeanismo, la desconfianza entre los actores nacionales, la falta de liderazgo y la crisis burocrática. El Salvador ha carecido de una política comercial bien estructurada, que contribuyera a atraer inversiones y a incrementar y diversificar las exportaciones. La política comercial practicada en los últimos años abrió el mercado nacional a los productos extranjeros sin que hubiera un tratamiento similar para las exportaciones nacionales.

Para el impulso de una estrategia de comercio internacional otra fuente de limitaciones es el escaso desarrollo del marco legal e institucional. Éste es débil, atrasado y facilita que las políticas comerciales estén sujetas a las presiones e influencias de grupos de poder económico que imponen sus intereses sobre los del país. A lo anterior hay que sumar la escasa capacidad técnica de los equipos oficiales para desplegar negociaciones favorables y sustantivas. Los equipos gubernamentales han tendido a ser débiles, a tener escasa especialización y a estar sujetos a una inestabilidad constante debido a las presiones de los grupos de poder, al compadrazgo, al clientelismo político y al nepotismo.

El Salvador necesita sin dilación redefinir su política comercial, y entre las opciones más destacadas para ello que se presentan en la actualidad se encuentra el perfeccionamiento y consolidación del Mercado Común Centroamericano

(MCCA) para después negociar con terceros países. Esta opción es viable y adecuada; sin embargo, en la realidad regional existen otras estrategias, como muestra el caso de Costa Rica. Por tanto, es imprescindible contar con instrumentos que mantengan abiertas las vías propias de negociación sobre la base de asumir a Centroamérica como puente para impulsar otros esfuerzos.

En el caso del perfeccionamiento y consolidación del Mercado Común Centroamericano, el aspecto clave es la aprobación de un mecanismo transparente y expedito de solución de controversias regionales que esté dotado de poderes supranacionales. Una instancia de esa naturaleza es indispensable para atacar el problema principal del proceso integracionista centroamericano, consistente en la fragilidad del marco institucional regional ante las presiones de grupos locales de interés.

Los países centroamericanos deben contar con políticas de apertura, tanto hacia fuera como hacia dentro. Para ello, es importante tener un organismo que trascienda los intereses comerciales locales. Una entidad de esa naturaleza es indispensable para definir la agenda de las negociaciones comerciales y para darle seguimiento.

El Salvador debe contar con un consejo rector de las negociaciones comerciales internacionales que les imprima sentido nacional y que esté integrado por representantes de los siguientes sectores: gobierno, empresa privada y sectores laboral, académico y político. Un organismo de esta naturaleza debe definir la agenda de negociaciones comerciales internacionales y establecer las orientaciones fundamentales a seguir en cada una de ellas. La creación de este consejo, unida a la constitución de un equipo negociador altamente calificado, responsable a su vez de la definición y manejo de la política comercial, es indispensable para superar la endémica falta de preparación que muestra el país en esta materia. Sólo de esta manera se pueden derribar las barreras impuestas por algunos grupos locales al proceso de apertura que requiere el país para transitar hacia un horizonte apropiado durante el nuevo siglo.

Por otra parte, es urgente superar el ambiente de improvisación que prevalece en la actualidad, en el que se acepta establecer negociaciones con todos los países que lo solicitan, por una agenda compatible con la posición que ocupa nuestro país en el escenario internacional, la cual podría estructurarse de acuerdo a los siguientes criterios:

- 1 Propiciar el fortalecimiento de la integración económica centroamericana, haciendo énfasis en la recuperación del arancel externo común y la aceleración de los pasos hacia una unión aduanera. Sin lugar a dudas, El Salvador puede lograr mejores resultados para su comercio exterior, si se consolida el mercado regional y, además, actúa en las negociaciones comerciales internacionales como parte del bloque centroamericano.
 - 2 Intentar asegurar el acceso a los mercados grandes, cuya aplicación conduciría a darle prioridad a las negociaciones con Estados Unidos y la Unión Europea, tratando de sustituir los esquemas actuales de carácter preferencial por esquemas de concesiones recíprocas.
 - 3 Privilegiar aquellos frentes de negociación que permitan aprovechar al máximo las ventajas comparativas de largo plazo del país. De acuerdo con este criterio, los primeros países con los que habría que negociar serían aquellos con los que El Salvador tiene mayores complementariedades productivas, reflejadas de alguna manera en el comercio bilateral actual y en dotación respectiva de recursos (capital y mano de obra). Estados Unidos y la Unión Europea serían nuevamente prioritarios al aplicar este criterio, aunque con base en él se podrían adicionar otros países, como Panamá.
 - 4 Ensanchar los horizontes del comercio exterior de El Salvador favoreciendo, desde el gobierno, la ampliación o apertura, cuando corresponda, de relaciones comerciales con países individuales y bloques comerciales de América Latina y el Caribe (CARICOM, Pacto Andino, MERCOSUR), Asia, Canadá y Europa Oriental.
 - 5 Evitar frentes de negociación que no contribuyan o contribuyan muy poco a llegar al escenario final deseado. Sería inapropiado abrir un frente de negociación del que no se esperan mayores resultados en términos de activación de flujos de comercio e inversión o cuyo efecto neto se perciba que va a ser desfavorable, porque contribuye a generar un ambiente de indiferencia o pesimismo que termina por paralizar a la política comercial. Los casos de las negociaciones emprendidas con Chile y México constituyen dos buenos ejemplos de este tipo de negociaciones. En el caso de México, debido a que se trata de una economía emergente que, además, ya negoció Tratados de Libre Comercio e Inversión con otros países centroamericanos, podría resultar apropiado si se concluyen las negociaciones emprendidas, siempre y cuando existan suficientes garantías del respeto al principio de reciprocidad asimétrica contenido en el Acta de Tuxtla Gutiérrez.
 - 6 Comenzar a negociar lo más pronto posible con el más fuerte. La idea principal es que el proceso de aprendizaje es más rápido y fructífero cuando
-

la contraparte es más fuerte y cuenta con una visión de futuro similar a la nuestra. Sin embargo, el proceso no ofrece mayores resultados si el socio con el que se negocia es débil y renuente a moverse rápidamente hacia delante. De acuerdo con este criterio, aunque las negociaciones con República Dominicana y Panamá son menos conflictivas que las sostenidas con México o las que pueden lograrse con otros socios comerciales mayores como Estados Unidos y la Unión Europea, prometen aportes superiores al país y a Centroamérica en cuanto a su preparación, para hacer frente a la globalización de la economía.

- 7 Deberá estimularse la diversificación e innovación en las exportaciones y, sobre todo, debe propiciarse la participación de medianas y pequeñas empresas con potencial exportador en ferias internacionales especializadas y otros foros.
- 8 Iniciar un proceso de transformación y modernización del marco legal e institucional, que sea compatible con la normativa de la OMC y que lo convierta en una plataforma de soporte y garantía para una agresiva e innovadora política de comercio internacional. Como parte de este esfuerzo debe reestructurarse todo el aparato de comercio internacional incluyendo una redefinición del papel de las Embajadas, las Agregadurías Comerciales, etc.

Capítulo II

Descentralización y reorganización territorial

Autores

Alberto Enríquez (Coordinador),

José Guillermo Galván Bonilla, Ulrich Künzel,

Aldo Miranda, Maura de Montalvo,

Víctor Antonio Orellana,

Roberto Paredes Martell (Coordinador),

Wilson Dagoberto Salmerón.

Capítulo II

Descentralización y reorganización territorial

Contenido

- 2.1. Identificación del problema; 2.2. Proceso de descentralización del Estado; 2.3. Descentralización y reorganización territorial; 2.4. Agenda de la descentralización; 2.5. El sujeto de la descentralización; 2.6. Cómo arrancar: primera etapa de la descentralización; 2.7. Bibliografía recomendada.

La presente propuesta en torno al impulso en El Salvador de un proceso de descentralización y reorganización territorial, se inscribe en el marco de la consulta nacional impulsada por la Comisión Nacional de Desarrollo en torno a las Bases para el Plan de Nación.

El propósito es identificar no sólo algunos temas sustantivos para el país, que ameritan amplios acuerdos nacionales para ser llevados adelante, sino iniciar una fase de propuestas construidas a través de una amplia participación de diversas fuerzas y sectores ciudadanos, así como profesionales y expertos.

La propuesta es fruto de reuniones de trabajo e intercambio de opiniones entre un grupo de profesionales, académicos y empresarios y pretende ser un aporte preliminar que muestre la necesidad y urgencia que tiene El Salvador de iniciar un proceso de descentralización y reorganización territorial, si quiere transitar hacia una sociedad democrática, con un desarrollo sustentable y en un Estado de Derecho.

Al mismo tiempo, busca enfatizar la posibilidad de hacer esto sobre la base de una amplia concertación nacional y señalar algunas pistas que indiquen posibles caminos.

2.1. Identificación del problema

En El Salvador existen profundos desequilibrios socio-territoriales. El modelo de acumulación que ha prevalecido en nuestro país ha producido grandes desigualdades socio-territoriales que se reflejan en: la cuestión alimentaria, la desigualdad creciente de calidad de vida, el grave deterioro de los ecosistemas naturales, la infraestructura productiva y social, la capacidad productiva instalada, la calidad de los recursos humanos, etc.

Estamos aún frente a un Estado centralizado que contribuye muy poco a la eficiencia económica; que dificulta la representatividad del gobierno en lo político y lo hace distante y autoritario; que incrementa las inequidades, excluye y margina. Además, impide enfrentar adecuadamente los desequilibrios regionales, urbanos y rurales.

El mismo gobierno ha mantenido una fuerte crítica a los altos niveles de centralización estatal y un planteamiento descentralizador, pero esto apenas se ha traducido en algunos tímidos y dispersos esfuerzos de desconcentración de funciones y no responde ni está respaldado por una verdadera estrategia de descentralización.

Además de lo anterior, se ha perdido en el país el equilibrio entre la Administración y el Territorio. La organización territorial de la administración no se adapta a las necesidades actuales de la sociedad.

Entendiendo el territorio como un elemento constitutivo del Estado y como espacio independiente y legítimo del poder y asiento físico de actividades económicas, sociales, políticas y culturales, a continuación se señalan algunas situaciones y aspectos que inciden y/o explican el actual desequilibrio entre administración y territorio:

- 1 En la mayoría de municipios, han ocurrido transformaciones muy grandes en cuanto a población y uso del suelo. La tendencia de los últimos años ha sido el crecimiento de la población urbana y el decrecimiento de la rural. Se ha dado una fuerte migración -en su dimensión interna- de las zonas del norte y del oriente hacia las del centro y centro occidente. Ello supone que los lugares de llegada tienen como elementos diferenciadores y problemáticos, los aspectos de la integración que se proyecta en forma de desafío para los gobiernos y comunidades locales.

- 2 El uso del suelo para fines agropecuarios ha disminuido. Uno de los factores que han incidido en ello es la falta de adecuadas políticas sectoriales y en concreto, agropecuarias. Desde el punto de vista del uso del suelo, el territorio municipal puede ser clasificado como mixto: 50% urbano y 50% rural.
 - 3 Un rasgo de la organización político administrativa salvadoreña es la falta de un nivel intermedio entre el nivel central y el local. El papel de coordinación y enlace intermunicipal lo han venido supliendo los Consejos Departamentales de Alcaldes (CDA). Existe una disonancia importante entre espacio y función administrativa a nivel departamental que, no obstante constituir un escalón de la organización político territorial del país, no se conoce cuáles son actualmente sus funciones, ni cuáles deberían ser y quiénes deberían asumirlas.
 - 4 Otro fenómeno implicado en la pérdida de equilibrio entre funciones y territorio es la urbanización, caracterizada por la concentración de personas en ciertas ciudades del territorio nacional. Las grandes concentraciones ejercen atracción como lugar de arraigo, a pesar de sus inconvenientes. El fenómeno plantea problemas muy complejos para el cumplimiento de las tareas administrativas (contaminación, densidad de población, presión sobre los servicios, dificultad creciente para prestarlos, problemas de circulación).
 - 5 La concentración de funciones y recursos en el área metropolitana juega contra los gobiernos locales que son parte de la administración del Estado.
 - 6 Uno de los principios directores de las iniciativas centralizadoras que operan en la realidad, es la unificación por medio de la coordinación central de normas que regulan competencias que lo local podría realizar perfectamente.
 - 7 Existen varias formas de organización territorial como las del Ministerio de Agricultura y Ganadería MAG, la del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal ISDEM, la del Ministerio de Salud, y la organización administrativa regional del Ministerio de Trabajo, para señalar solamente algunas. La mayoría de ellas no coinciden entre sí. Se advierte, la falta de uniformidad en la creación de nuevas unidades territoriales administrativas.
 - 8 En la práctica se constata:
 - (a) Una importante distancia entre las competencias escritas y las realmente servidas.
 - (b) No todas las competencias se materializan en servicios públicos.
-

- (c) Los municipios grandes y medianos entregan un mayor número de servicios.
- (d) En el ámbito de las competencias compartidas no hay una clara delimitación entre los distintos niveles de la administración.
- (e) Algunos municipios se encuentran limitados para prestar ciertos servicios a sus comunidades.

Frente a este panorama, resulta obvia la necesidad de impulsar en nuestro país, como dos procesos diferentes, pero complementarios, una descentralización del Estado y una reorganización territorial

2.2. Proceso de descentralización del Estado

A. Concepto de Descentralización

Es un proceso ordenado y progresivo de transferencia de poder, competencias, responsabilidades y recursos desde el Gobierno Central hacia unidades político-administrativas territorialmente desagregadas, que son parte del orden jurídico nacional y representan los intereses de la localidad.

B. Naturaleza de la descentralización en El Salvador

- 1 Es de carácter nacional y no sólo gubernamental. Se trata, en consecuencia, de un proceso que exige el involucramiento de todos los actores del país y un sólido respaldo político.
- 2 No es un proceso estrictamente técnico, sino que tiene un profundo sentido político, lo cual le confiere su principal valor.
- 3 Es una apelación a la participación ciudadana ya sea individual o sobre todo, organizada. Esta constituye una pieza esencial de la descentralización, que por ello contribuye a una democracia que se alimenta con el desafío de los problemas concretos de la gente, ahonda en el principio de las responsabilidades democráticas y genera las condiciones para que sea la fuerza social propia de cada territorio el factor clave de su propio desarrollo.
- 4 Implica importantes cambios en el gobierno central -que deberán ser determinados con precisión- pero no para debilitarlo. La descentralización deberá ser parte del proceso de fortalecimiento del Estado, ya que aunque transformado, el centro continuará teniendo un rol fundamental y las

entidades descentralizadas asumirán a su vez un papel que hasta hoy no han tenido.

- 5 Es una apuesta a las fuerzas internas de cada región y municipio como factor determinante, aunque no único de su propio desarrollo, sin que ello implique que queden desligados del resto del país, ni que sean autárquicos. Un Estado descentralizado supone una fuerte y permanente acción de los entes centrales, tanto en el diseño de políticas como en su regulación y coordinación.
- 6 Es un medio y no un fin en sí misma.

C. Objetivos de la descentralización

- 1 Fortalecer la democracia participativa. La descentralización descansa, en última instancia, en un proceso dinámico y sistemático de devolución a la ciudadanía del derecho y el deber de participar en las decisiones principales relativas a su vida cotidiana, los que debe ejercer con entera responsabilidad.
- 2 Apoyar y hacer más eficiente la lucha contra la pobreza al otorgar mayor capacidad de administración y gestión a los municipios y departamentos o regiones, que diseñarán y ejecutarán proyectos y programas adecuados a cada localidad y región y permitirán un control más eficiente de la focalización y la eficacia de la acción social.
- 3 Instalar en cada unidad territorial una capacidad de crecimiento económico y un proceso de desarrollo equitativo y sustentable en el mediano y largo plazo. Una economía productiva más amplia y diversificada está necesariamente asociada a un mejor y más diferenciado uso espacial del territorio. El uso eficiente y racional de los espacios nacionales es uno de los requisitos fundamentales de la factibilidad de nuestro fortalecimiento económico.
- 4 Promoción y preservación de los recursos naturales renovables y no renovables.
- 5 Ampliar y profundizar la modernización del Estado.

D. Beneficios de la descentralización

Los beneficios de una descentralización del Estado son diversos y para los diferentes agentes. Señalamos aquí algunos de los más importantes.

1 La sociedad civil en un Estado descentralizado

- (a) Tiene mayores espacios, condiciones y posibilidades de participación en procesos de decisión que tienen que ver con el rumbo estratégico no sólo de municipios y regiones, sino del país en su conjunto. Esto está relacionado directamente con la construcción y funcionamiento de mecanismos innovadores y permanentes que facilitan y aseguran dicha participación.
- (b) Obtiene servicios de mejor calidad, más oportunos y eficientes.
- (c) Puede fiscalizar el uso de fondos y la administración de servicios de los gobiernos municipales y contribuir a la creación de mecanismos para continuar mejorando la gestión pública.

2 Los Gobiernos Locales

- (a) Por una parte, ven fortalecida su autonomía y cuentan con mayores recursos, y por otra, se crean vínculos vigorosos de comunicación y cooperación con la ciudadanía, lo que les permite elevar su capacidad de gobernar.
- (b) Por su relación con la sociedad civil ganan más capacidad de negociación frente al gobierno central.

3 El Gobierno Central

- (a) Gana mayor capacidad de planificar, coordinar y regular el desarrollo nacional y de apuntalar la consolidación de espacios y mecanismos democráticos.
- (b) Genera un círculo en el que a mayor fortaleza y capacidad de los gobiernos locales o descentralizados, mayor fuerza y capacidad de las instancias centrales de gobierno.

4 El Estado Nacional

- (a) Al fortalecerse la relación entre sociedad civil y gobiernos locales y entre sociedad civil y gobierno central, al elevarse la participación ciudadana en los diferentes niveles y promoverse su compromiso con las principales decisiones y políticas locales, regionales y nacionales, se gana estabilidad y un clima nacional que permite avanzar hacia una democracia participativa, un Estado de Derecho y un desarrollo sustentable.

2.3. Descentralización y reorganización territorial

Impulsar un proceso de descentralización del poder y de la administración pública exige una nueva manera de organizar las unidades político administrativas territoriales que tiene el país.

Ambos procesos, el de descentralización del Estado y el de reorganización de nuestro territorio, se deben impulsar en forma paralela y articulada, ya que la descentralización adquiere sentido si la transferencia está siendo dirigida a una determinada unidad territorial que la aprovechará adecuadamente.

Además, estos procesos se deben vincular a la necesidad de un reordenamiento territorial más profundo del país, que garantice las posibilidades de su desarrollo territorial, en el marco del desarrollo económico y social nacional. Este proceso implica definir los mejores usos de los espacios donde la población pueda vivir y producir teniendo en cuenta la capacidad de la naturaleza, desconcentrar las urbes y compatibilizar el uso real que le damos actualmente al suelo urbano y rural con el uso potencial y racional que el suelo nacional debe tener. En este aspecto coincidimos con la CND, que ordenar nuestro territorio pasa por establecer una nueva y racional zonificación del país.

Sería limitado y no resolvería la fragmentación de la actual división política administrativa territorial el hecho de impulsar un proceso de descentralización dirigido a transferir poder, competencias y recursos, exclusivamente a los actuales municipios, como unidades políticas administrativas primarias de la organización estatal establecidas en un territorio determinado. Sin embargo, evaluamos que el punto de partida o la base de las nuevas unidades territoriales deben seguir siendo los actuales municipios.

En este sentido, consideramos que se deben impulsar los procesos de descentralización y reorganización territorial, bajo los siguientes criterios:

- 1 Que la descentralización y la reorganización político administrativa territorial se hagan en forma gradual, paralela y articulada.
- 2 Que ambos procesos conserven el municipio como entidad básica para promover la participación ciudadana y socializar valores cívicos de pertenencia a una comunidad política mayor.
- 3 Que se tenga en cuenta la diversidad de enfoques sobre la creación de nuevas unidades territoriales, pero partiendo de que la unidad básica actual

que es el municipio, debe ser el punto de partida y articulador natural de cualquier nueva unidad.

- 4 Que la estructuración de nuevas unidades debe ser un proceso construido con los municipios, desde abajo, considerando los procesos que se desarrollan en éstos y no implementar un criterio de estructurar las unidades solamente desde arriba o desde el centro. Hacerlo así sería artificial y las nuevas unidades no contarían con una base sólida.
- 5 Que la creación de las nuevas unidades político administrativas territoriales, se trate de armonizar con la división territorial existente en los otros países de la región centroamericana y con nuestro marco legal. Pero debe quedar claro que ni el ámbito regional centroamericano ni lo jurídico deberán ser obstáculos para constituir las unidades que más convengan para el desarrollo de nuestro país.

En la actualidad, un problema es que cada sector (MAG, ISDEM, Salud, Trabajo, etc.) tiene su división territorial propia, la cual no necesariamente coincide con la organización político-administrativa existente en el país. Se advierte, pues, falta de uniformidad en el procedimiento para crear nuevas unidades territoriales administrativas.

Por otro lado, solucionar el problema del esquema atomizado de administración requiere crear uno nuevo que corrija el desbalance actual: por un lado, el centralismo o la concentración del gobierno central, y por otro, la diseminación o dispersión de los gobiernos municipales.

Frente a este panorama, una solución simple sería implementar una política de fusión o incorporación de municipios lo cual es teóricamente posible en el marco legal actual. Sin embargo, tal medida podría generar más y mayores problemas. Además, el mismo marco legal proporciona la viabilidad de otras alternativas como las asociaciones de municipios.

Consideramos que se debe apuntar a consolidar una unidad político-administrativa básica dentro de la organización estatal, y unidades territoriales, que sean intermedias entre el gobierno central y los municipios.

Un primer paso debe ser la coordinación y asociación de municipios circunvecinos, cuyo conjunto daría pie a constituir una nueva unidad política administrativa territorial que va más allá de la unidad primaria que constituye un solo municipio.

Por tanto, para impulsar un nuevo esquema es necesario fomentar la asociación de los municipios, lo cual exige, a su vez, impulsar procesos locales de desarrollo en cada municipio, para que cada uno parta de la base real de lo que tiene y no tiene, de lo que necesita, lo que ha priorizado y lo que está proyectando. Sólo entonces, este municipio tendrá más estructuradas sus posibilidades y necesidades de vincularse con otros para conformar microregiones o asociaciones de municipios.

Pero es fundamental que estos procesos locales en los municipios estén basados en la participación de la población. En cada municipio deberán construirse espacios que brinden al conjunto de la sociedad la posibilidad de participar de manera permanente, conjuntamente con sus gobiernos, en la toma de decisiones y en la conducción de sus procesos. Son estos nuevos mecanismos los que posibilitan, además y entre otras cosas, el control y la fiscalización del ejercicio del poder.

La descentralización adquirirá más sentido en la medida que contribuya a fortalecer la democracia participativa en las unidades territoriales. Una descentralización a unidades territoriales donde no les interesa el involucramiento del conjunto de la sociedad en el proceso, fomentaría caciquismo, minifeudos o "alcalditis". Esto elevaría el riesgo de reproducir esquemas centralizantes que concentrarían los beneficios de la descentralización en las unidades territoriales nuevas o existentes.

De la relación entre estas nuevas unidades políticas administrativas territoriales, basadas en un conjunto de municipios asociados entre ellos es que surge la posibilidad de construir otras unidades políticas administrativas territoriales más amplias, constituidas a partir de la vinculación de varias asociaciones de municipios o microregiones.

Este esquema dinámico que parte del municipio como unidad primaria actual y que permite la estructuración de asociaciones de municipios o microregiones, posibilitaría en el mediano y largo plazo, la construcción de nuevas unidades con un carácter más departamental o regional.

2.7. Agenda de la descentralización

Consideramos que es indispensable que el Estado Salvadoreño, es decir gobierno y sociedad civil, construya y desarrolle una Agenda de descentralización que al menos contenga los siguientes puntos:

1. Definición del carácter, objetivos y alcance del proceso de descentralización en el país.
 2. Establecimiento de las etapas de la descentralización y los resultados que se esperan en cada una de ellas.
 3. Creación de una Ley especial de descentralización, como ley marco que dé legalidad al proceso.
 4. Creación de la instancia rectora del proceso, de los mecanismos y espacios de participación de los diversos actores y de los procedimientos para la toma de decisiones.
 5. Comunicación compartida y transferida a toda la población, estableciendo canales apropiados de información.
 6. Aspectos Institucionales y transferencia de poder, competencias y recursos:
 - (a) Nivel de poder y decisiones que se van a transferir.
 - (b) Definición de las instancias hacia las cuales se van a transferir: ¿Municipios?, ¿Regiones?, ¿Departamentos?
 - (c) Es fundamental saber exactamente a qué instancias se va a transferir poder y competencias y tener una garantía básica de su capacidad de ejercerlos y asumirlos. Para ello debe contarse con un diagnóstico del punto de partida.
 - (d) En principio, consideramos que se debe descentralizar hacia los municipios y hacia regiones conformadas por Asociaciones Municipales. En este caso, existen aprehensiones por el carácter espontáneo y no permanente de las Asociaciones Municipales. Sin embargo, el Art. 207 de la Constitución, permite la existencia de asociaciones con o sin personalidad jurídica. Por otro lado, de acuerdo al Código Municipal, es perfectamente posible que las asociaciones gocen de personalidad jurídica. Es especialmente importante el punto para el agrupamiento de municipalidades pequeñas, al que se podrían traspasar nuevas responsabilidades y recursos.
 - (e) Instancias que las transfieren y los cambios que ellas mismas deben sufrir.
 - (f) Políticas y programas de construcción de capacidades de las entidades hacia las que se descentralizará.
-

- (g) Adecuación de funciones al espacio: aquí ya no se trata de transferir funciones del gobierno central a gobiernos subnacionales, sino de definir áreas geográficas, económicas, sociales e institucionales, a fin de optimizar el cumplimiento de determinadas funciones. Dentro de esta alternativa se encuentra el fortalecimiento de unidades o cabeceras de territorios (Distritos) como espacios para localizar servicios públicos desconcentrados.
- (h) Existen al menos 11 sistemas de cuencas hidrográficas en el país. Sería conveniente crear un proyecto piloto en un sistema hidrográfico donde se complementen diferentes funciones: reforestación, producción, riego, conservación de especies y que además permita renovar la administración pública combinando maneras de participación de la sociedad civil y agentes privados, implementando una nueva forma de administrar. En este punto habría que complementar con el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales MARN.
- (i) Esta medida no busca configurar nuevas zonas o espacios, sino junto con ello, generar cambios sustanciales en los sistemas de administración y gobierno, acorde con los procesos de descentralización y reorganización territorial.

7 Aspectos Fiscales y Financieros

- (a) Transferencia de recursos del Presupuesto Nacional hacia las instancias sujetos de la descentralización.
- (b) Generación de recursos propios de las instancias descentralizadas.
- (c) Sistema Nacional de crédito para el fomento del desarrollo regional y local.
- (d) Fondos de contrapartida para el desarrollo local y regional.

8 Revisión, fortalecimiento y armonización del marco jurídico-legal.

9 Presupuesto y fuentes de financiamiento del proceso de descentralización.

2.5. El sujeto de la descentralización

Partiendo del concepto y alcances planteados, la descentralización no puede ser obra exclusiva del gobierno o de un sector de la sociedad. Estamos frente a una tarea de alta política nacional que exige un amplio y sólido nivel de concertación.

Como señala la Comisión Nacional de Desarrollo en las Bases para el Plan de Nación, la descentralización del poder y de la administración pública es una de las decisiones estratégicas y de los compromisos políticos prioritarios¹ que deben asumirse de manera concertada, para contribuir a construir El Salvador como todos lo queremos.

El sujeto de la descentralización del Estado, a juicio nuestro, debe estar compuesto por los tres órganos del Estado, los gobiernos municipales y la sociedad civil. Se trata entonces de un sujeto complejo, que debe construir los espacios, los mecanismos y la metodología que le permita actuar con visión, acertadamente y con agilidad.

Para ello proponemos la creación de:

- 1 Un Foro Nacional para la descentralización, como una instancia ampliamente representativa que genere insumos y propuestas sustantivas sobre el proceso de descentralización.
- 2 Una mesa o comisión nacional, plural, representativa y relativamente pequeña que tendría como misión diseñar y orientar el proceso de descentralización tanto en sus contenidos como en su metodología y construcción de mecanismos. Integrada por representantes o personas representativas de diferentes actores y sectores nacionales. Presidida por una persona honorable y capaz, nombrada por el Presidente de la República.

Esta instancia deberá fijar un programa y un calendario de trabajo con metas concretas, una vez establecida su Agenda Estratégica. Deberá contar con uno o varios equipos técnicos que le permitan ir dando forma y sustentando los acuerdos.

El trabajo de la mesa o comisión deberá incluir talleres y seminarios sectoriales, regionales y nacionales, tanto para recoger insumos como para dar a conocer resultados. Deberá implementarse un plan de comunicación social de la mesa para informar de manera sistemática a la opinión pública.

- 3 Crear mecanismos y espacios de amplia participación ciudadana que faciliten los aportes responsables de los y las ciudadanas a lo largo del proceso y en las diferentes localidades y regiones del país.

¹ CND: Bases para el Plan de Nación. Pág. 20.

2.6. Cómo arrancar: primera etapa de la descentralización

A. Aprovechar oportunidad nacional y condiciones internacionales

Estamos a las puertas de nuevas elecciones presidenciales en 1999 y para alcaldes y diputados, en el año 2000. Por ello, el nuevo quinquenio representa una inmejorable oportunidad para abrir el proceso de descentralización.

Además, nuestro país debe aprovechar las tendencias a la descentralización que en los últimos años se han venido desarrollando en el Continente Latinoamericano. Esas tendencias son manifestación de las profundas transformaciones de la sociedad contemporánea y del proceso de reforma del Estado, con el propósito de adecuar la organización política de la sociedad a las exigencias de internacionalización económica, política, social y cultural, por una parte y a la reafirmación de la identidad de las comunidades regionales y locales y su demanda de participación económica y política, por otra.

B. Generar opinión y clima favorable

- 1 Aprovechar la iniciativa de la Consulta impulsada por la CND para retomar el punto con fuerza.
- 2 Generar una primera campaña para que la ciudadanía, las fuerzas políticas, las instancias gubernamentales y el sector privado tomen conciencia de que la descentralización es un elemento estratégico para el progreso del país.
- 3 Promover un pacto de los distintos partidos políticos en torno al impulso de la descentralización, antes de que se abra oficialmente la campaña electoral, de manera que se garantice el proceso, independientemente de quien asuma el próximo gobierno.

C. Crear las instancias para el impulso de la descentralización y la reorganización territorial

- 1 Promover la conformación de las instancias propuestas durante los primeros 100 días del próximo gobierno. Esto implica hacer trabajo previo desde ahora.
- 2 Que la Asamblea Legislativa nombre una Comisión especial para la descentralización y la reorganización territorial.

D. Los primeros pasos del proceso

Una vez conformadas las instancias, ¿qué se puede hacer?

- 1 Presentar la situación actual mediante un diagnóstico serio y responsable.
- 2 Establecer la agenda de la descentralización.
- 3 Definir con claridad la o las unidades territoriales receptoras de poder, competencias y recursos, estableciendo con cuáles se va a empezar. Esto implica hacer una clasificación de los municipios desde su capacidad inmediata para recibir mayores responsabilidades y recursos.
- 4 Iniciar la descentralización hacia aquellos municipios o departamentos que tengan mayor capacidad de asumir.
- 5 Iniciar, al mismo tiempo, un programa de capacitación científicamente diseñado, bien coordinado y que abra la participación a todos: empresa privada, ONG's, instituciones internacionales.
- 6 Buscar un elevado nivel de participación desde el inicio. Una campaña sistemática y nacional de educación que promueva la conciencia y el compromiso. Sólo así evitaremos que la descentralización se reduzca a un simple tema del que todos hablamos, pero con el que nadie se compromete efectivamente.
- 7 Promover la creación de una Ley de Ordenamiento Territorial que establezca los criterios y parámetros para la elaboración e implementación de planes de desarrollo a nivel municipal y las formas de ensamblarlos con los planes de nivel departamental o regional y nacional, de modo que también se ordenen y coordinen las inversiones públicas y privadas.
- 8 Definir cómo se va a superar la fragmentación municipal y abordar la creación de instancias intermedias de carácter regional o departamental, estudiando y eligiendo la mejor alternativa. El agrupamiento de municipios aparece hasta el momento como la más adecuada.

E. ¿Qué descentralizar en la primera etapa?

Esto debe seleccionarse en base a un análisis muy riguroso. Consideramos que en la primera fase las principales áreas de responsabilidad que pueden descentralizarse son:

- 1 En infraestructura: Construcción y Mantenimiento de infraestructura vial local (vías de acceso, edificios públicos y agua potable).
- 2 En salud: atención primaria.
- 3 En educación: educación básica.
- 4 En medio ambiente: Revisión de la ley a la luz del proceso de descentralización.

2.7. Bibliografía recomendada

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID): *Elementos para la modernización del Estado*. Washington, D.C. Julio de 1994.
- Boisier, Sergio: *La descentralización, un tema confuso y difuso*. Ensayos. ILPES. Santiago de Chile. 1990.
- Cabrero, Enrique: *Las Políticas Descentralizadoras en el Ámbito Internacional*. Nueva Sociedad 142. Caracas, Venezuela. Marzo-Abril 1996.
- Carrion, Fernando: *La Descentralización, un Proceso de Confianza Nacional*. Nueva Sociedad 142. Caracas, Venezuela. Marzo-Abril 1996.
- Enriquez, Alberto: *Propuestas para el impulso de un proceso de descentralización en El Salvador*. FUNDE, El Salvador. Mayo de 1998.
- Enriquez, Alberto: *Descentralización y Desarrollo Regional/ Local en El Salvador: Desafío para la Democracia y el Desarrollo Sustentable*. Realidad-IDI No. VI. Universidad Tecnológica de El Salvador. El Salvador. Abril-Junio de 1996.
- Enriquez, Alberto y Álvarez, Carmen: *Descentralización en El Salvador: Desafíos y Propuestas*. Alternativas para el Desarrollo No. 31. El Salvador Agosto de 1995.
- FEMICA: *La Descentralización y el Fortalecimiento del Gobierno Local: Un Desafío para la Democracia*. Guatemala, julio de 1993.
- Gobierno de El Salvador: *Desarrollo Social de Corto Plazo: Estrategia de Desarrollo Local. Un trato con el Progreso*. Suplemento de La Prensa Gráfica. San Salvador, El Salvador. Enero 11 de 1996.
- ILPES: *Ensayos Sobre Descentralización y Desarrollo Regional*. Cuadernos del ILPES. No.32. Santiago de Chile. Octubre de 1987.

Capítulo III

Exclusión social y pobreza El Salvador sin exclusión: una propuesta para la superación de la pobreza

Autores

*Carlos Roberto Briones, Luis Castillo Rivas,
Ricardo Max Freund, Guillermo García,
Anabella Lardé de Palomo, Oscar Antonio Pérez,
Rafael Antonio Pleitez Chávez, José Jorge Simán Jacir,
Aída Verónica Simán de Betancourt (Coordinadora),
Ildiko de Tesak.*

Capítulo III

Exclusión social y pobreza El Salvador sin exclusión: una propuesta para la superación de la pobreza

Contenido

- 3.1. Situación actual: Limitada capacidad autónoma de formación de capital humano, La insuficiente inversión en el área rural, El limitado acceso a los mercados, Limitado acceso a los servicios tecnológicos; 3.2. Marco general de la estrategia, Objetivo General, Objetivos específicos, Principios generales para la Estrategia, Lineamientos Generales; 3.3. Programas Estratégicos; 3.4. Bibliografía recomendada.

El presente documento es el resultado del trabajo conjunto de un equipo multidisciplinario de profesionales, que a partir de la convocatoria de la Comisión Nacional de Desarrollo (CND), decidió sumar esfuerzos para la discusión y proposición de opciones de estrategia para superar la exclusión social y la pobreza.

Mediante la aplicación de métodos de investigación individual combinados con técnicas participativas de discusión y consenso, se fue estructurando primero un diagnóstico propio, el cual presenta lo que a consideración del equipo, son los cuatro factores de mayor incidencia directa en las condiciones de pobreza de los hogares. Estos factores son: (i) la limitada capacidad autónoma de formación del capital humano; (ii) una inversión rural insuficiente para los niveles de pobreza existentes en esta área rural; (iii) un acceso limitado a los mercados de bienes y de activos productivos; y (iv) un acceso reducido a los servicios tecnológicos.

En el transcurso del debate, el equipo de trabajo definió que, además de esos factores de incidencia directa en la pobreza, existen otros tres de carácter más global pero que por su naturaleza estructural condicionan la eficiencia de

estrategias de erradicación y disminución de la pobreza. Estos son: (i) el crecimiento económico, ya que un entorno de crecimiento sostenido es condición fundamental para la disminución de la pobreza; (ii) la persistencia de estructuras (económicas, políticas, sociales e institucionales) rígidas, poco transparentes y concentradoras que propician condiciones de desigualdad y exclusión en los frutos del crecimiento; y (iii) un marco de valores determinado por el "mercado", el cual no es el más coherente con los objetivos de superación de la pobreza.

Una vez se definieron los factores de entorno y aquellos directos de mayor incidencia en la pobreza, se propone en el numeral III, el Marco General de la Estrategia. Se le ha dado el calificativo de Marco General, pues lo que se presenta es precisamente una visión estratégica amplia, que va desde el Objetivo General o Nacional, construido a partir de la Visión de Equipo de Trabajo, pasando por los Objetivos específicos que permiten ir visualizando los pasos intermedios (según los plazos) para llegar a esa Visión. En el mismo numeral se presentan los Principios Rectores y Lineamientos Generales de la Estrategia, así como una propuesta de algunos Programas Estratégicos que consideramos es necesario impulsar para el logro de los objetivos planteados.

3.1. Situación actual

Para la definición de una estrategia de erradicación de la pobreza es necesario asumir como punto de partida, que la pobreza es una forma de exclusión que tiende a autoreproducirse en el tiempo al generar una dinámica que limita la integración económica y social de la gran mayoría de los individuos que son afectados por dicha condición.

En segundo lugar, que la pobreza es un fenómeno con causas múltiples y que a su origen pueden concurrir hechos y procesos vinculados a la marginalidad territorial de los hogares; la precariedad del patrimonio familiar; el mal diseño de las políticas económicas y sociales; e incluso el mismo proceso de crecimiento económico.

Finalmente, que la pobreza no es homogénea, y por tanto pueden distinguirse diferentes tipos de acuerdo a la intensidad, temporalidad del fenómeno y las oportunidades de escapar de dicha situación.

La pobreza extrema es la condición mediante la cual una familia con su ingreso actual no puede satisfacer la canasta básica alimentaria. La pobreza relativa es la

condición que impide a una familia satisfacer una canasta ampliada equivalente al doble de la canasta básica alimentaria. De allí que se pueda establecer de forma muy general que son pobres todos aquellos que con sus ingresos no consiguen satisfacer de forma autónoma, una canasta de bienes y servicios básicos.

La pobreza también se puede tipificar a partir de su grado de temporalidad y oportunidades para salir de ella: (1) pobreza crónica, (2) pobreza inercial y (3) pobreza reciente.

La pobreza crónica debe de entenderse como una situación en la cual la condición de insuficiencia de ingresos y de necesidades básicas insatisfechas, no sólo se reproduce en el tiempo para los hogares que la sufren sino que, además, es transmitida generacionalmente, asignando una altísima probabilidad al que nació pobre, de serlo en su edad adulta y madura.

La pobreza inercial debe entenderse como un estado en el cual los hogares obtienen ingresos per cápita superiores a la línea de pobreza, pero presentan una o más necesidades básicas insatisfechas, y muestran un pasado de pobreza.

La pobreza reciente refleja ingresos inferiores a los definidos como línea de pobreza pero al mismo tiempo muestra una realidad en la que no existen carencias en materia de necesidades básicas, señalando que no hay pasado de pobreza y que posiblemente la condición es temporal y asociada a cambios en la inserción laboral.

Para fines de la siguiente propuesta, y para facilitar la comprensión de la misma, se utilizarán los conceptos de pobreza extrema y relativa, en el entendido que ambos están asociados íntimamente a los conceptos de pobreza crónica e inercial. Son pobres crónicos casi la totalidad de los pobres extremos. Y son pobres inerciales, la gran mayoría de los pobres relativos.

De acuerdo con la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples, para 1997 el 20% del total de hogares eran pobres extremos y el 29% pobres relativos. La concentración de la pobreza es claramente rural. Mientras que casi el 62% de los hogares rurales son pobres (extremos o relativos), sólo el 38% de los hogares urbanos lo son.

Los resultados de los trabajos más recientes indican que en el conjunto de hogares en condición de pobreza, se está afirmando una nueva brecha,

posiblemente más dramática, la de los pobres cuyas condiciones de pobreza son sensibles a las mejoras de las variables macroeconómicas y la de los pobres que prácticamente se encuentran desconectados de la economía nacional. Así encontramos en un estudio sobre políticas macroeconómicas y pobreza (Segovia, 1997), que el porcentaje de los pobres rurales en general y de los hogares rurales sostenidos por mujeres en particular, no sólo no se han visto favorecidos por el dinamismo mostrado por la economía durante el "boom" de crecimiento de los noventa, sino que ha permanecido invariable y en el caso de los hogares sostenidos por las mujeres, ha aumentado. En ambos casos parece haber aumentado significativamente la intensidad de la pobreza.

Las mediciones de la pobreza durante los años más recientes señalan, con mayor o menor claridad, la importancia de considerar los diferentes tipos de pobreza a la hora de tomar decisiones en materia de política económica y social. La principal lección es que el crecimiento "por sí solo" puede ser suficiente para reducir drásticamente la extensión de la pobreza cuando el conjunto de la misma está conformado por pobres muy vinculados a los mercados laborales y que además mantienen habilidades demandadas por los sectores en expansión.

Las importantes proporciones de hogares urbanos y rurales en condición de pobreza en 1997 parecerían indicar que el crecimiento a tasas moderadamente altas presentaría serias limitaciones para erradicar la pobreza en un plazo "socialmente" aceptable para aquellos hogares pobres, marginalmente vinculados a los mercados laborales y de activos productivos. En este sentido, la superación de la pobreza va a demandar medidas de acción directa.

En este trabajo se asume el objetivo no sólo de aliviar la pobreza, sino también de la superación de la misma (reducción gradual), de allí que las propuestas en el mediano y largo plazo priorizan la "inversión social", es decir a intervenciones destinadas a aumentar el capital humano, social y físico de los pobres.

Esto implica que la política de superación de la pobreza, debe contemplar acciones solidarias, de apoyo y asistencia hacia los grupos más pobres, que viven en condiciones infrahumanas, que les impide el aprovechamiento de las oportunidades creadas por el crecimiento económico y los mercados.

La política de combate a la pobreza fundada en la inversión para aumentar la cantidad y calidad de los activos de los pobres asume la relación causa-efecto entre desigualdad socioeconómica y pobreza y trata de corregirla a través de propiciar una mayor equidad en las políticas de inversión pública. Como han

indicado estudios recientes sobre el desempeño económico de las diversas sociedades y países, el crecimiento económico es en gran medida función del nivel de estabilidad socio-política de un país y este último depende de los niveles de equidad (Lahera, 1995). Análisis del crecimiento económico de 192 países señalan que de cada punto porcentual de crecimiento del producto interno bruto, un 0.64 puede ser atribuido al capital humano y social de cada país. Ahora bien, si entendemos que el capital humano está fundado en las habilidades adquiridas por las personas y el capital social en las redes de solidaridad y reciprocidad existentes en las comunidades, es claro que el aumento de los mismos implica la reducción de la inequidad en las sociedades (Grynspan, 1998).

Una política de combate a la pobreza además de asumir la relación anterior (y la necesidad de una mayor equidad en la sociedad y en las políticas públicas), debe de buscar atacar las raíces estructurales de la pobreza. En esta mesa hemos identificado como principales causas de la pobreza de los hogares salvadoreños: (1) la limitada capacidad autónoma de formación de capital humano; (2) la insuficiente inversión en el área rural; (3) el limitado acceso a los mercados de bienes y servicios; (4) el restringido y deficiente funcionamiento de los mercados de activos productivos y laborales; y (5) limitado acceso a los servicios tecnológicos.

A. Limitada capacidad autónoma de formación de capital humano

La mesa entiende por capital humano "la inversión en las capacidades y habilidades de las personas" (Grynspan, 1998). Uno de los medios más importantes para alcanzar un nivel más alto de capital humano es la inversión en las capacidades, habilidades y actitudes de los individuos. En su forma básica, el capital humano, para una familia, mide su esfuerzo educativo, y para un país refleja su inversión (pública y privada) en la educación de su población. En general, los hogares pobres tienen muy bajos niveles de escolaridad tanto entre los miembros que integran la población económicamente activa, como entre aquellos miembros que por su edad se encuentran en la etapa de formación.

En 1990, los jefes de los hogares urbanos extremadamente pobres tenían una escolaridad promedio de 3.1 años y los jefes de los hogares pobres 4.8 años; en términos porcentuales el 37.0% de los primeros no había cursado ningún año escolar (23.1% para el segundo grupo). Esta baja formación de capital humano tendía a reproducirse generacionalmente, ya que las características educacionales de los hijos ocupados pertenecientes a estos hogares indicaban que la escolaridad promedio de los pertenecientes a hogares en extrema pobreza únicamente

alcanzaban 4.9 años aprobados y los de hogares en pobreza no extrema 6.8 años respectivamente (Briones,1992). Para 1995, la situación no era muy diferente ya que para el 20.0% de los hogares urbanos más pobres, el total de miembros mayores de seis años sin ningún año de estudio aprobado era de 23.7% y el total con hasta tres años de escolaridad era de 31.4%; para el siguiente 20.0% de hogares pobres (segundo quintil de la distribución) los resultados eran de 16.1% y de 26.9% respectivamente; la formación promedio en estos hogares es por lo general inferior a los 6 grados de escolaridad (EHPM, 1995).

Para el área rural las deficiencias de formación de capital humano son aún más dramáticas, en 1995, de acuerdo a una investigación sobre las características de los hogares con residencia en el área rural, para los hogares de bajos ingresos, el 38.0% de la población mayor de 12 años es analfabeta, la escolaridad promedio de los jefes de hogar es de 2.2 años, el porcentaje de miembros entre 6 y 17 años que no asisten a la escuela es de 40.0%, y, el promedio de educación de los miembros entre 6 y 12 años es de 1.3 grados de escolaridad. La situación no cambia radicalmente cuando se considera a los hogares rurales de ingresos medios, así, el 30.0% de los mayores de 12 años son analfabetos, la escolaridad de los jefes es de 2.5 años, la inasistencia a la escuela de los miembros de 6 a 17 años alcanza un 26.0% y el nivel educativo alcanzado por los niños entre 6 y 12 años es de apenas 2.0 grados (Banco Mundial, 1997).

B. La insuficiente inversión en el área rural

Las inversiones públicas se han concentrado en las áreas urbanas más que en las áreas rurales. Asimismo, y no obstante que el gasto fiscal rural total ha aumentado, se sigue dando una situación de desigualdad entre los gastos rurales comparados con los urbanos. La proporción de aquellos sigue siendo menor a la proporción de la población que vive en el área rural, y no hace relación a las condiciones de pobreza de las diferentes áreas geográficas del país (CRECER, 1997). Los insuficientes niveles de inversión pública en infraestructura y servicios básicos en el área rural obstaculizan la reactivación agropecuaria, contribuyen al deterioro de la competitividad del sector y agudizan las condiciones de pobreza de la población rural.

Un claro indicador de la concentración de la inversión pública y privada en el área metropolitana de San Salvador y en Nueva San Salvador lo constituyen las marcadas desigualdades encontradas en los Índices de Desarrollo Humano departamentales. El primer estudio comparativo del desarrollo humano por departamento y áreas geográficas de El Salvador (PNUD-GOES, 1997) nos

muestra un país marcadamente desigual. Para 1996, con un índice de desarrollo humano de 0.609, El Salvador ocupaba la posición 109 en un conglomerado de 174 países. Sin embargo, la desigualdad de oportunidades para la población queda manifiesta cuando consideramos que los únicos dos departamentos con índices superiores al del país son San Salvador (0.721) y La Libertad (0.640). En cambio, en el tradicional "cinturón de pobreza" del país: Chalatenango, Cabañas, Morazán y La Unión, los índices únicamente alcanzan 0.508; 0.471; 0.458 y 0.474 respectivamente, situándose de esta forma a la altura de los países africanos de desarrollo más bajo. En estos departamentos esencialmente rurales, la tasa de alfabetización de adultos era de 71.0%, 63.2%, 55.4% y 59.1% respectivamente (San Salvador presentaba un 90.1%); la esperanza de vida era aproximadamente de 3 a 4 años inferior que la de San Salvador y el ingreso per cápita cerca de la tercera parte del alcanzado por el "habitante promedio" del departamento de San Salvador.

C. El limitado acceso a los mercados

El limitado acceso a los diferentes mercados es una de las causas principales de la pobreza del país, al ser un determinante fundamental de la extendida pobreza de las áreas rurales. El aislamiento en que viven los habitantes de estas áreas resulta en altos costos de transacción que limitan la competitividad de sus actividades económicas y restringen sustancialmente sus ingresos monetarios.

La exclusión territorial de los pequeños productores rurales dificulta su acceso eficiente a los principales mercados de bienes y servicios, de manera que generalmente compran sus insumos caros y venden su producción barata, lo que se traduce en bajos ingresos y globalmente en pobreza. En el área rural el principal obstáculo a la integración eficiente a los mercados de bienes y servicios lo constituye la deficiente red vial, un reciente trabajo señala que la rehabilitación 1,737.32 kms. de caminos rurales, estimularía el desarrollo productivo de las áreas rurales al facilitar la producción en aproximadamente 689,000 hectáreas de tierras de uso o con potencial agrícola (FUSADES, 1996).

El funcionamiento del mercado de tierras se ve severamente limitado por la falta de títulos de propiedad debidamente registrados. El Registro de la Propiedad y el sistema de catastro son anticuados, e involucran, para el usuario, altos costos de transacción, no sólo por la distancia que hay que recorrer para poder registrar una propiedad, sino por la cantidad de trámites que hay que hacer y el tiempo que estos demoran.

Por otra parte, los mercados de crédito rural son prácticamente inexistentes, porque los hogares rurales virtualmente no tienen acceso a servicios financieros, para 1995, un 88% de los hogares no había recibido ningún préstamo y del 12% restante, sólo un 5.3% lo había recibido en el sistema financiero formal (Banco Mundial, 1997).

Las oportunidades laborales en actividades no-agrícolas son muy limitadas en las áreas rurales, una encuesta de 1704 pequeñas comunidades, realizada en 1992 por el desaparecido Ministerio de Planificación, indicaba que el 99% no tenía fábricas de procesamiento de productos, ni mueblerías, ni zapaterías; únicamente un 25% tenía sastrerías y un 35% talleres de confección de ropa de mujer. Prácticamente, estas pequeñas comunidades que habitan los hogares rurales en pobreza persistente tienen las condiciones para obligarlos a reproducir sus "formas tradicionales de pobreza".

D. Limitado acceso a los servicios tecnológicos

Finalmente, el limitado acceso de los pobres y de las regiones y localidades a los servicios tecnológicos, que imposibilita la mejora de la productividad. En particular es de señalar la ausencia de paquetes tecnológicos adecuados a las condiciones locales y nacionales; la baja cobertura e ineficaz sistema de transferencias tecnológicas; y la baja cobertura y calidad de la infraestructura productiva.

El acceso a los mercados de servicios productivos por parte de los pequeños productores pobres rurales es limitado ya que, por una parte, ellos no tienen recursos y por otra, el sistema público no ha estado orientado a la atención de sus necesidades. Con un número relativamente limitado de extensionistas (500) y una asignación limitada de recursos (1.5% del PIB agropecuario), la recomendación para la reforma del sistema de extensión es un claro indicador de las restricciones que enfrentan los pobres en su acceso a los servicios técnicos, "se recomienda que el sistema de extensión financiado por el sector público está dirigido a servir exclusivamente a los pequeños agricultores. Diluir demasiado el sistema para cubrir a todos los agricultores no es efectivo y es posiblemente injusto; los agricultores comerciales deberían cubrir el costo total de la asistencia técnica que proporcionan las asociaciones de productores y los agentes comerciales" (Banco Mundial, 1997).

La casi inexistente investigación tecnológica y la ausencia de una visión de mercadeo para los pocos estudios en marcha, han generado una oferta

tecnológica desfasada de las necesidades productivas y de generación de empleo, tal vez el principal problema de las zonas rurales en la actualidad. Los Centros Tecnológicos de la década pasada ya no responden a la dinámica de una demanda rápida y cambiante; los sistemas de administración desde el Estado tienen una baja capacidad de respuestas, y limitada capacidad para renovarse y actualizarse.

La baja inversión pública en infraestructura productiva, y que responda a planes directores de carácter local y regional, sigue perpetuando el aislamiento y la falta de contacto de muchas regiones con los centros de generación de información, conocimiento y tecnología.

De acuerdo a los datos presentados, es claro que la política de combate a la pobreza debe ser diseñada a partir de nuevas concepciones que tomen en consideración la multicausalidad de factores que influyen en la reproducción de la pobreza, en la heterogeneidad de la misma y en su potencial de impacto para elevar las "capacidades" presentes y futuras de los hogares pobres.

3.2. Marco General de la estrategia

A. Objetivo general

Que la mayoría de los salvadoreños tengan acceso a una educación de calidad, a oportunidades de generación de ingreso y de integrarse competitivamente a los mercados, para que sean capaces de cubrir sus necesidades básicas y desarrollar sus potencialidades físicas, intelectuales y espirituales, de forma sostenida.

B. Objetivos específicos

De corto plazo (5 años)

Reducir significativamente la extrema pobreza, mediante la atención prioritaria a las regiones urbanas y rurales donde ésta se concentra, con especial énfasis en los grupos más vulnerables.

De mediano plazo (10 años)

Mejorar el acceso a las oportunidades de generación de ingreso de la población rural, mediante la incorporación productiva y competitiva de las diferentes regiones geográficas del país, vinculándolas a la dinámica de crecimiento de la economía nacional, regional y mundial.

De largo plazo (25 años)

Garantizar que la gran mayoría de los salvadoreños tenga un amplio acceso a una educación de calidad, a la tecnología, a los servicios financieros, a los mercados de bienes, a la tierra y el trabajo productivo.

C. Principios generales para la estrategia

La superación de la pobreza es un objetivo de carácter nacional que requiere de una acción colectiva de los diferentes actores de la sociedad salvadoreña, para lo cual es básico que los mismos unan esfuerzos bajo conceptos, elementos y principios comunes que guíen su acción desde sus diferentes posiciones sectoriales o institucionales. Estos principios son:

- 1 **Focalización.** Las acciones deben orientarse a los pobres o a los "excluidos socialmente" y no beneficiar a quienes tienen ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades a través del mercado. Este principio implica una identificación clara de los grupos y las regiones más afectadas por la pobreza, así como la caracterización de los diferentes tipos de pobreza, para el diseño de las formas más adecuadas de enfrentarlas.
- 2 **Integralidad.** La superación de la pobreza necesita de acciones simultáneas en y desde diferentes dimensiones, sectores, territorios e instituciones, por lo que es necesario que se desarrollen líneas de acción que se preocupen por actuar en el presente y en el futuro; desde lo nacional y lo local; que consideren las diferentes etapas, necesidades y dimensiones del ciclo vital de la población pobre y, que se establezcan los enlaces o los encadenamientos entre la política social y la política económica.
- 3 **Participación.** La participación ciudadana o comunitaria debe verse como la base del desarrollo y no solamente como un mecanismo de satisfacción limitada de algunas carencias colectivas. Ello implica buscar la máxima participación posible y la corresponsabilidad ciudadana en todos los niveles de la estrategia e implementación de los programas y proyectos.
- 4 **Sostenibilidad.** Este principio supone que la estrategia y las políticas, deben ser asumidas y compartidas por los principales grupos de poder y de influencia de la sociedad, a manera de dotarle de un soporte político, fiscal e institucional para convertir la superación de la pobreza en una Política de Nación, capaz de sobrevivir los diferentes cambios de gobierno. La

sostenibilidad también supone una participación activa de la ciudadanía, asumiendo los costos económicos y las responsabilidades sociales que se derivan de la estrategia.

- 5 **Solidaridad.** La pobreza no es una opción ni tampoco el resultado exclusivo de la responsabilidad individual de las personas. Asumir esta idea básica implica tener claridad en que su superación no puede, ni debe ser responsabilidad exclusiva del Gobierno y, que las acciones deben responder a la idea de que todas las personas tienen como derecho primario el tener igualdad de acceso a las oportunidades que puede brindar una sociedad en un determinado momento. La solidaridad de la sociedad en la disminución de la pobreza implica que todos los miembros, con base en sus capacidades y recursos, deben estar dispuestos a contribuir con los costos de su superación y deben involucrarse más directamente en la supervisión de los programas sociales para buscar un mayor impacto y una mejor calidad en los servicios y bienes otorgados a los pobres.
- 6 **Territorialidad.** No podemos partir de la aplicación de medidas homogéneas en la superación de la pobreza. Este objetivo pasa por el reconocimiento de que los niveles de pobreza y las potencialidades para superarla no son iguales en las áreas urbanas y las diferentes regiones del país. Ese hecho implica la implementación de propuestas construidas a partir de las diferentes condiciones y potencialidades que las diferentes regiones y subregiones presentan.
- 7 **Concertación.** La superación de la pobreza requiere de una práctica constante de diálogo y establecimiento de acuerdos entre los diferentes actores sociales, económicos y políticos. Sin una base de entendimiento que integre las visiones de los diferentes sectores, las acciones y estrategias resultantes no tendrán el impacto ni la coherencia requerida, tanto en el nivel local como nacional. La concertación supone también la creación de un ambiente de respeto, de búsqueda de coincidencias y de incorporación de todos los actores -sin exclusiones- a la gran tarea nacional de suprimir la pobreza.

D. Lineamientos generales

La puesta en práctica de los Objetivos y Principios de la estrategia se hará a partir de la definición de Lineamientos Generales como el marco de referencia

operativo para la futura determinación de políticas, medidas y acciones concretas.

Estos Lineamientos Generales son:

- 1 **Formulación diferenciada de políticas.** Una estrategia de superación de la pobreza requiere la formulación de políticas para el corto, mediano y largo plazo. En el corto plazo la política se orientaría a la asistencia (compensación) de familias en condiciones de extrema pobreza y grupos más vulnerables, mediante la implementación de programas focalizados, de carácter territorial y poblacional; mientras que en el mediano y largo plazo, se haría énfasis a la creación de las condiciones competitivas y transformaciones estructurales necesarias para direccionar la inversión pública y privada.
- 2 **Prioridad por lo más pobres.** Territorialmente y en el corto plazo, la política deberá priorizar la asistencia e inversión a las zonas rurales, y hacia los grupos más vulnerables urbanos que se encuentran en condiciones de marginalidad. En las áreas rurales es clave invertir en la infraestructura básica de apoyo a la producción y almacenamiento; en mejorar los canales de información y comercialización; y en la conservación de la capacidad de producción alimentaria junto con la implementación de programas directos de satisfacción de las necesidades básicas. Por su parte, en el área urbana se requiere de programas y proyectos específicos para atender las familias que viven marginalmente en condiciones de inseguridad jurídica, vulnerabilidad y peligro físico, así como con aquellos otros grupos, que por sus actuales condiciones, están completamente inhabilitados por sus propios medios para tener asegurada una canasta mínima alimentaria y un techo digno.
- 3 **Integralidad en la promoción de las capacidades de los pobres.** El establecimiento de programas *ad hoc*, especialmente en el corto plazo es fundamental, a fin de poder combinar, de conformidad a la demanda, acciones en diferentes campos simultáneamente. En las zonas rurales, será necesario desarrollar programas que combinen componentes educativos con alimenticios o educación con capacitación laboral, o capacitación técnica relacionada con la producción y diversificación agrícola.
- 4 **Solidaridad fiscal.** La política para la superación de la pobreza requiere de un enfoque de solidaridad fiscal, en el sentido de comprometer a toda la ciudadanía en el objetivo de superación de la pobreza. Por lo que se buscará

la remoción de las restricciones legales e institucionales que actualmente impiden a los ciudadanos decidir sobre el esfuerzo fiscal y los mecanismos de asignación de los recursos hacia iniciativas de superación de la pobreza.

- 5 **Reconversión productiva y mejora de los activos de los pobres.** En el mediano y largo plazo la política, buscará la generación gradual de condiciones que permitan la reconversión productiva y la inserción al mercado de los sectores con menor acceso a los beneficios del desarrollo, a través de la identificación de acciones multisectoriales - con un componente fundamental de carácter educativo y formativo- en apoyo el desarrollo de las capacidades de los actores (Organizaciones Privadas de Desarrollo, grupos comunitarios, organizaciones sociales, empresas locales, gobiernos locales) para impulsar los procesos, proyectos y programas concertados que surgen de planes de desarrollo local, regional y nacional.
- 6 **Acumulación sostenida de capital humano.** La política requiere aumentar en forma sostenida los niveles de capital humano de la población, principalmente en el área rural. Un acceso más equitativo a las oportunidades de la educación es indispensable para mejorar la distribución del ingreso en el país, y para poder sostener, en el largo plazo, el crecimiento económico. Por lo anterior, es necesario seguir ampliando la cobertura y la calidad de la educación, dando énfasis a la educación parvularia y básica. Es importante continuar y mejorar los modelos de participación de la comunidad implementados en esta área. Es importante también, adecuar la currícula educativa para incorporar nuevos conceptos y tecnologías, así como elementos que contribuyen a la autoestima, equidad de género y maternidad y paternidad responsables.
- 7 **Reducción de las desigualdades territoriales.** Con la política se apoyará la descentralización y la modernización del Estado, para que el aparato estatal pueda orientar recursos hacia iniciativas de competitividad y de inversión que surjan de las oportunidades y ventajas comparativas de las diferentes regiones, hasta ahora al margen de los nuevos ejes y circuitos del desarrollo. El desarrollo de nuevos polos de dinamismo económico sólo es posible si el esfuerzo de inversión es coherente, sistemático y permanente, y si las decisiones claves para sostenerlo cuentan con la participación real de los actores directamente involucrados. Lo anterior implica impulsar una profunda reforma en el proceso de asignación de los recursos públicos y de cómo controlarlos en el nivel local, dotando de mayor decisión sobre él a los actores de las regiones.

- 8 Institucionalidad sustentada en la participación.** En consecuencia a lo anterior, la política debe recoger el apoyo de las comunidades con el objeto de potenciar al máximo los elementos que permitan pasar de la superación de la pobreza a la promoción del desarrollo, mediante la participación y corresponsabilidad ciudadana, a través de la creación de sistemas promotores del desarrollo, de carácter local, regional y nacional. Estos sistemas deberán potenciar la interacción de las agencias estatales, los gobiernos municipales y la ciudadanía, así como articular los niveles locales con los regionales y nacionales.

3.3. Programas estratégicos

Para el logro de los objetivos planteados, se propone el desarrollo de algunos programas estratégicos como los que se detallan a continuación:

A. Programas de corto plazo

- 1 Programa de integración de familias y comunidades en estado de vulnerabilidad y marginalidad.** Una de las causas primarias de exclusión social y que además contribuyen a la reproducción de manifestaciones socioculturales perniciosas asociadas a la pobreza, es la mala calidad del "hábitat" de los hogares. En este sentido, la ruptura del "círculo vicioso de la pobreza" requiere de una ambiciosa asignación de recursos para la inversión pública destinada a dotar de una seguridad jurídica a las familias que viven en zonas públicas, reubicar a los que viven en lugares vulnerables, proveerle los servicios básicos, así como mejorar la seguridad ambiental, la seguridad sanitaria y las oportunidades de recreación en los asentamientos que presenten una alta densidad de hogares pobres.
- 2 Programa de Apoyo a la Incorporación Productiva de las Mujeres de los Hogares Pobres.** Con el objeto de contribuir a una mayor participación de las mujeres pobres en el mercado laboral, se considera conveniente que la Secretaría Nacional de la Familia continúe apoyando la formación de hogares comunitarios de bienestar (Centros de Bienestar Infantil), los cuales funcionan en comunidades pobres ofreciendo alimentación suplementaria y cuidados infantiles básicos a niños menores de siete años.
- 3 Programa de Caminos de Acceso,** mediante la focalización de las inversiones públicas hacia la ampliación y mantenimiento de la red de

caminos rurales y puentes, que permitan la integración territorial y económica de las zonas más pobres y deprimidas del país. Para ello se considera fundamental desconcentrar la inversión vial y reorientarla con base en el objetivo de profundizar la integración territorial de la economía nacional.

- 4 **Extensión e institucionalización del Programa Escuela Saludable.** Extender e institucionalizar el Programa de Escuela Saludable a aquellas áreas con alta densidad de familias pobres que todavía no son atendidas constituye una prioridad de corto plazo para desarrollar sinergias entre la compensación social y la inversión, en el objetivo de superación progresiva de la pobreza.
- 5 **Extensión de la cobertura rural del subsistema privado no lucrativo de salud.** La atención a la población en general y a los pobres en particular, debe fundarse en el modelo preventivo más que en el curativo, tanto en el corto como en el mediano y largo plazo. En tal sentido, es conveniente desarrollar, mediante transferencias presupuestarias, una descentralización de la atención primaria y de los programas de salud preventiva en las áreas rurales a través de ONGs supervisadas por el MSPAS.

B. Programas de mediano plazo

- 1 **Fortalecimiento y rehabilitación de Programas de Bolsas de Trabajo,** mediante el desarrollo de instancias departamentales, regionales y nacionales que posibiliten la integración de la oferta y demanda laboral, sobre la base de una estrecha coordinación entre los Gobiernos Municipales, Ministerio de Trabajo y el sector privado.
- 2 **Programa de Infraestructura Vial y de Apoyo a la Producción y Generación de Ingreso,** mediante la focalización de las inversiones públicas y estimulando las privadas en las zonas más pobres, hacia la ampliación y mantenimiento de infraestructura vial y de apoyo directo a la producción y comercialización, tales como mercados, pequeños sistemas de riego, sistemas de almacenamiento, reservorios de agua y otros que permitan incrementar la productividad y competitividad de los productores y empresarios rurales. Dentro de este Programa se evaluará la factibilidad de la construcción de la Carretera Longitudinal del Norte, la cual posibilitaría una mayor y mejor conectividad de la Zona Norte al país.

- 3 **Desarrollo de una política de transformación productiva de la micro y pequeña empresa.** La política para promover la competitividad en este sector debe ser diferenciada y específica al desigual grado de desarrollo de los dos grandes subconjuntos del universo empresarial del sector y también debe ser participativa y no estatal. El esquema institucional debe facilitar que el Estado se comporte como un actor más dentro de un sistema de apoyo en el cual la ejecución y el diseño de los programas específicos serían más o menos compartidos; pero la responsabilidad por mantener un adecuado flujo de fondos para el sistema recaería en algunas de las instituciones de gobierno.
- 4 **Asimismo, es necesario crear un marco legal** que le abra espacios de fortalecimiento a los intermediarios dedicados a ofrecer servicios financieros a la micro y pequeña empresa.
- 5 **Programa de promoción de la asociatividad,** entre diferentes regiones, comunidades y/o municipalidades como base de una descentralización integrada que permita el aprovechamiento de las economías de escala tanto para la asignación de los recursos, como para la potencialización del crecimiento económico y el desarrollo local y nacional.
- 6 **Descentralización y/o desconcentración regional y/o departamental de la oferta de bienes y servicios públicos.** Para propiciar un uso más eficiente de los recursos públicos, es necesario acercar la provisión de los servicios a los beneficiarios, a través de la transferencia de recursos a las oficinas departamentales, a los gobiernos municipales, a las ONGs o a las mismas comunidades. El Gobierno Central debe fortalecer su rol normador y supervisor para asegurarse de que en todas las regiones se cumple con un mínimo de calidad. Por otro lado, existen algunos bienes y servicios cuya oferta no puede ser fragmentada a riesgo de incurrir en serias des-economías de diferente tipo, como es la ejecución de grandes obras públicas. En estos casos hay que buscar un equilibrio entre acercar el servicio al control de la clientela y garantizar una calidad y visión nacional.

C. Programas de largo plazo

- 1 **Reforma institucional para la promoción del desarrollo de la competitividad empresarial en el sector rural.** Es necesaria la configuración de un Consejo Nacional para el Desarrollo Rural, que definiría las políticas para el sector y que tendría como misión fundamental reconfigurar la oferta de servicios financieros y técnicos para elevar la competitividad de las empresas/actividades afincadas en el área rural y el bienestar de sus propietarios y trabajadores. En este sentido, la estrategia debe orientarse a la ampliación de la oferta de servicios públicos básicos y a la creación-ampliación de la oferta pública y privada de servicios productivos.
- 2 **Aumentar significativamente el presupuesto dirigido a las áreas sociales.** Es necesario contar con mayores recursos para poder aumentar paulatinamente el gasto dirigido a las áreas sociales del presupuesto de la nación. Los recursos adicionales podrían provenir de una mayor captación mediante la reducción de la evasión fiscal y la eliminación de las exenciones.
- 3 **Programas de Educación en Población.** Impulsar programas que incluyan componentes de educación sexual, salud reproductiva y autoestima de la mujer, que contribuyan a una mejor calidad de vida de la población.
- 4 **Mayor acceso a la información y conocimiento.** Promover que las pequeñas comunidades tengan un mayor acceso a la información y el conocimiento a través de la transferencia de nuevas tecnologías que rompan su aislamiento y apoyen una mejora de la productividad y competitividad de las poblaciones pobres.
- 5 **Programa de rescate de valores.** Desarrollar en las áreas más deprimidas, programas culturales y de recreación que fortalezcan los valores y la identidad nacional, que amplíen los horizontes y las oportunidades de un desarrollo más integral de las personas.

3.4. Bibliografía recomendada

- Banco Mundial. El Salvador: *Estudio de Desarrollo Rural*. Reporte Principal. FUSADES, San Salvador, 1997.
- Briones, Carlos. *Pobreza Urbana en El Salvador*. UCA, San Salvador, 1992.
- Briones, Carlos. *Persistencia de la pobreza rural en El Salvador. Pobreza, Exclusión y Política Social*. : FLACSO. San José, Costa Rica, 1997.
- CRECER. *Análisis del gasto fiscal rural en El Salvador*. San Salvador. 1997
- FUSADES. *Mejoramiento de vías rurales y su impacto en el desarrollo agropecuario de El Salvador*. San Salvador, 1996.
- PNUD-Gobierno de El Salvador. *Informe sobre Indices de Desarrollo Humano en El Salvador*. San Salvador, 1997.
- Grynspar, Rebeca. *La política social en tiempos de apertura: completando el modelo de desarrollo*. Costa Rica, agosto, 1998.
- Lahera, E. Et. al. *Una síntesis de la propuesta de la CEPAL*, Revista de la CEPAL, No. 55, abril, 1995.
- Segovia, Alexander. *Cambio estructural, políticas macroeconómicas y pobreza en El Salvador*. PNUD. San Salvador, 1997.
- Siri, Gabriel. *Combate a la pobreza en Centroamérica*. BID, División de Programas Sociales. Washington, D.C. 1997.

Capítulo IV

Ciencia y Tecnología

Autores

*Manuel Arrieta, Claudia de Anaya,
Francisco Chávez,
Federico Miguel Huguet Rivera (Coordinador),
Rolando Marín, Carlos Alfredo Palacios,
Carlos Federico Paredes Castillo, Jorge Rovira,
Juan Ricardo Salinas, Edgardo Suárez,
Jorge Tóbar, Carlos Villeda.*

Capítulo IV

Ciencia y Tecnología

Contenido

- 4.1. Realidad de país; 4.2. Visión de país : El Salvador 2021 desde la perspectiva científica-tecnológica; 4.3. Principios básicos de la propuesta; 4.4. Propuesta estratégicas en ciencia y tecnología; 4.5. Fases o etapas de las estrategias; 4.6. Glosario de términos; 4.7. Bibliografía recomendada.

4.1. Realidad de país

Es importante mencionar que Ciencia y Tecnología representan en nuestro país variables residuales o secundarias en el desarrollo social y económico, lo cual ha condicionado a El Salvador a ser un importador neto de ciencia y tecnología, mero adaptador de procesos, usuario neutral y virtual espectador de la revolución científico-tecnológica en marcha a nivel planetario.

Los recursos naturales y la contaminación en sus diversas formas muestran fuertes índices de deterioro. Esta situación en realidad es bastante dramática y se vuelve sombría si se considera el fuerte crecimiento poblacional y la insuficiente capacidad regulatoria del Estado.

En el sistema financiero público y privado no existen líneas de crédito básicas para financiar proyectos y actividades científico-tecnológicas, ni tampoco un fondo de desarrollo científico y tecnológico que promueva la investigación básica y aplicada, y estimule la creatividad y formación de cuadros humanos especializados.

La calidad de la educación, su pertinencia y dinámica constituyen un fuerte valladar para la formación de recursos humanos. La infraestructura existente para evaluar la enseñanza y la experimentación en ciencia, si bien ha mejorado ostensiblemente, aún es obsoleta en ciertos casos e insuficiente en la mayoría, ya se trate de profesores, equipo, laboratorios, bibliotecas, materiales, acceso a

información técnica especializada, aplicación del método científico y administración.

Algunas Universidades e Institutos Tecnológicos de educación están en proceso de mayor tecnificación. No obstante, la mayoría evidencia una marcada debilidad en infraestructura de investigación. Los mecanismos de enlace Universidad-Empresa son virtualmente débiles, la enseñanza y formación están bastante divorciadas del mercado y de las tendencias del mundo productivo empresarial.

Los sectores más directamente involucrados con la ciencia y tecnología -Estado, Universidades e Institutos tecnológicos de educación, Institutos de investigación y desarrollo tecnológico, Empresa Privada y Gremios Profesionales- no muestran una interrelación relativamente dinámica, ni vasos comunicantes con convergencia de esfuerzos, lo cual refuerza la tendencia hacia una débil institucionalidad y a una limitada identificación con la cultura de la ciencia y tecnología.

4.2. Visión de país: El Salvador 2021 desde la perspectiva científica y tecnológica

En el cuadro se presenta en forma sumaria la situación actual de El Salvador, conforme a una gama de indicadores básicos y la visión razonable que se vislumbra para el año meta 2021, cuya concretización implica un esfuerzo sostenible de toda la nación.

INDICADOR	1995	Proceso meta 2021
Ingreso anual por habitante (Dólares Corrientes)1/ *	\$1,677.2	No menor \$ 4,250.0
Tasa de Crecimiento Económico 1/	6.3%	No menor 6.5-7.0%
Exportaciones de bienes/PIB 1/	17.6%	No menor 50.0%
Tasa de Inflación punto a punto 1/	11.4 %	No mayor 4.0-5.0%
Carga tributaria 1/	12.0 %	No mayor 18.0%
Crecimiento de la Población 1/	2.1%	No mayor 1.2%
Población Económicamente Activa 2/	39.1%	No menor 50%
Hogares en situación de pobreza (relativa) 2/	29.3 %	15.0 %
Hogares en situación de pobreza extrema (abs) 2/	35.0%	0.0 %
Escolaridad Promedio (cobertura básica) 2/	4.7 años	No menor 10 años
Analfabetismo 2/	15.7%	No mayor 5%
Mortalidad Infantil (por mil) 3/	36.0 o/oo	No mayor 20.0 o/oo
Esperanza de Vida (años) 3/	68.6	No menor 75
Crecimiento de la Productividad 1/	1%	No menor 5%
Gasto en ciencia y tecnología/ PIB 1/	0.2%	No menor 1.5-2.0%

Fuente: 1/ BCR; Dirección General de Estadística y Censos, Censo de Población 1992; 2/ Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples 1995; 3/ Ministerio de Relaciones Exteriores, Información referida a 1996. CONACYT. * Dólares corrientes se refiere a dólares de los años mencionados, sin deflactación.

Los aspectos cualitativos de la visión implican que en el año 2021 El Salvador ha logrado progresivamente los siguientes objetivos:

- 1 Ha negociado el Tercer Programa Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico con los organismos financieros internacionales, el cual ha contribuido significativamente a mejorar la infraestructura científica y tecnológica en los niveles empresarial, universitario y gubernamental, propiciando de manera particular un ambiente de innovación, generación y transferencia de tecnología, orientado de manera particular a la pequeña y mediana empresa.
- 2 Se han organizado Fundaciones de vinculación Empresa-Universidad cuyo objetivo es el de propiciar la adecuada Gestión y Transferencia Tecnológica orientada en especial a la pequeña y mediana empresa.
- 3 Se tiene organizado el Registro del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y tanto las empresas públicas como privadas han reportado sus datos, contando con indicadores de Ciencia y Tecnología que retroalimentan la política nacional debidamente, pues se basa en las condiciones reales de los diferentes sectores.
- 4 Se ha logrado difundir de tal manera la cultura de la calidad, que El Salvador ya no procede a elaborar norma salvadoreña sino que homologa la normativa internacional, por cuánto su interés es penetrar el mercado internacional y contar además con estándares internacionales que le permitan exigir alta calidad en las importaciones al país.
- 5 El país cuenta con una excelente infraestructura de conectividad física para las comunicaciones electrónicas y para el desarrollo de inversiones en multimedia, habiéndose consolidado la apertura para la participación en un ambiente de alta competitividad a proveedores privados de conectividad física y a inversión extranjera de alta tecnología en multimedia.
- 6 El medio académico nacional es generador de profesionales y técnicos que están formados en la solución de problemas concretos que enfrenta la empresa salvadoreña, incorporando su experticia e impactando en los niveles de productividad, habiendo modificado por tanto la percepción desde el lado de la empresa respecto a la utilidad de su contratación.
- 7 Existe y funciona a cabalidad un esquema de incentivos que promueve la modernización e innovación tecnológicas, especialmente financieros y fiscales.

- 8 Se han desarrollado alianzas estratégicas de empresas manufactureras en los servicios de clase mundial y, El Salvador tiene empresas líderes mundiales instaladas en su territorio.

4.3. Principios básicos de la propuesta

Con base en el análisis de la realidad y la visión de país, se elaboraron los Principios Básicos que son el marco estratégico y político de la propuesta de la Mesa 4. Los Principios Básicos que guiarán la Propuesta son los siguientes:

- 1 El mejoramiento progresivo de la calidad del ser humano salvadoreño como el centro primordial.
- 2 Un país orientado hacia la calidad total que integra competitividad y productividad.
- 3 Un enfoque hacia la sostenibilidad y respeto por el medio ambiente y recursos naturales.
- 4 La amplia consulta como eje articulador de la viabilidad de la nación.
- 5 La búsqueda de la mejora constante del nivel de vida de la población.
- 6 La popularización y difusión de la ciencia y tecnología como guía operativa.
- 7 La valorización del conocimiento y su pronta aplicación.
- 8 La atención especial hacia la incorporación de la micro y pequeña empresa en el esfuerzo nacional de calidad.
- 9 Horizonte nacional de trascendencia basado en la libertad racionalmente vivida.

4.4. Propuestas estratégicas en ciencia y tecnología

Este numeral contiene el desarrollo de la Propuesta en referencia, en la cual se realiza una descripción de la problemática y de los objetivos por alcanzar, lo que constituye un insumo valedero como base para el Plan de Nación y para el diseño de políticas y estrategias en materia de Ciencia y Tecnología, para alcanzar la visión de país que se ha planteado.

A. Ciencia y tecnología y su relación con el desarrollo

A.1. Problemática

La falta de un apoyo sistemático en Ciencia y Tecnología para la productividad e innovación.

A.2. Objetivos para el año 2021

- 1 Las variables de ciencia y tecnología han sido incorporadas a nivel de Plan de Nación en las políticas económica, social y ambiental.
- 2 Se ha fortalecido el liderazgo gubernamental en la generación de instrumentos de política, que estimula la información, la ciencia y tecnología, la calidad, la productividad, la innovación y el desarrollo tecnológico.
- 3 El Estado y la empresa privada han superado su bajo perfil en la inversión para ciencia y tecnología y aportan los fondos pertinentes de acuerdo al nivel de desarrollo del país, para que éstas sean instrumentos de productividad, competitividad, innovación, generación de mano de obra calificada y de empleo.

A.3. Estrategia

- 1 Selección de tecnologías de punta que incentiven la inversión extranjera y nacional en la generación de productos y servicios.
- 2 Construcción y fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, con las funciones, instancias y mecanismos que promuevan y dinamicen la actividad científica y tecnológica dentro del país, creando articulaciones múltiples entre instituciones y actores sociales que favorezcan la interrelación de los entornos científico-tecnológico y productivo; fomenten la eficaz utilización de los conocimientos y capacidades científicas y tecnológicas en un ambiente que posibilite y propicie la innovación, estimulando la creación de fortalezas en I+D de los miembros del Sistema, en apoyo a la productividad económica y el progreso social, en concordancia con el medio ambiente.

B. Institucionalidad de la ciencia y tecnología

B.1. Problemática

La política nacional en materia de ciencia y tecnología orientada al desarrollo económico y social del país, formulada por la instancia responsable, no ha sido adoptada a pesar de su amplia validación multisectorial; de esto se deriva que aún no se han constituido formalmente el Sistema Nacional de Información y el Sistema Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación, los cuales tienen realidad virtual.

B.2. Objetivos para el año 2021

- 1 Se han fortalecido institucionalmente las instancias apropiadas con infraestructura, recursos humanos, financiamiento adecuado y presencia a nivel de gabinete de gobierno y por tanto, realizado sus funciones con recursos congruentes con las metas de la primera fase de la visión 2021.
- 2 Las instituciones del sistema facilitan y articulan el aparato estatal, universidades e institutos de educación tecnológica, institutos de investigación y desarrollo tecnológico, gremios profesionales, empresa privada, sistema educativo y núcleos familiares, estimulando la actividad y las conductas productivas de la sociedad salvadoreña.

B.3. Estrategia

- 1 Revisión y adaptación del marco legal que resuelva el problema de la institucionalidad y permita la ampliación de la capacidad estratégica, gerencial y operativa de las instancias creadas.
- 2 Mejoramiento de las capacidades institucionales para la realización de estudios de demanda; acciones de programación de proyectos; conformación de un banco de proyectos; coordinación, evaluación, promoción, negociación, mercadeo y difusión de los procesos y productos científicos y tecnológicos.
- 3 Actualización y puesta en vigencia de la Política Nacional de Ciencia y Tecnología e implementación de sus instrumentos operativos, que aseguren el desarrollo óptimo de sus programas, proyectos y operaciones relacionadas con el fomento, planificación, gestión, financiamiento, propagación y evaluación de las actividades científicas, tecnológicas y de innovación.

C. Financiamiento al desarrollo científico y tecnológico

C.1. Problemática

La ciencia y la tecnología están marginalmente en la agenda del sistema financiero nacional, dada la limitada experticia de sus recursos humanos en identificación, formulación y evaluación de proyectos, en los cuales estén debidamente incorporadas y deliberadamente planificadas las actividades en la programación de la inversión. Por la misma razón, las ofertas existentes de financiamiento internacional son desaprovechadas.

C.2. Objetivos para el año 2021

- 1 El sistema financiero público ha establecido líneas de crédito básicas al menos para financiar proyectos y actividades científicas y tecnológicas.
- 2 El sistema financiero privado ha sido estimulado para dar soporte financiero a proyectos y actividades científica y tecnológicas.
- 3 Funciona un fondo de desarrollo científico y tecnológico que promueve la investigación básica y aplicada y estimula la creatividad y formación de cuadros humanos en los sectores estratégicos que de manera directa aumentan la capacidad productiva nacional.
- 4 El sistema financiero internacional contribuye de forma importante en el financiamiento al desarrollo científico y tecnológico.

C.3. Estrategia

- 1 Lograr el involucramiento de los Ministerios de Economía, Hacienda, Educación y Justicia con el Banco Central de Reserva y el Gabinete de Gobierno, como grupo colegiado para el estudio y adopción de incentivos específicos en los diferentes ámbitos de la ciencia y tecnología que competen al desarrollo nacional.
- 2 Determinar la figura jurídica que permita la constitución, administración y operatividad del Fondo de Desarrollo Científico y Tecnológico, y que discrimine campos de acción básicos: (a) financiamiento de apoyo a la investigación científica, (b) financiamiento de fomento para proyectos seleccionados, (c) financiamiento para proyectos de desarrollo tecnológico, (d) otorgamiento de becas y becas-crédito, (e) concesión de avales y garantías y (f) recursos de contrapartida.

- 3 Elaboración de una gama de incentivos directos e indirectos en la lógica de un Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación, que se traduzca en nuevos productos, significativamente mejorados; nuevos y mejores procesos; mejor infraestructura; formación de capital humano; aprendizaje de trabajo en equipo, etc., todo sustentado en un proceso circular y sostenible, basado en la confianza, sinergia y convergencia de actores e instituciones hacia los objetivos comunes.

D. Formación y capacitación de recursos humanos

D.1. Problemática

Existe una incipiente cultura de investigación, ciencia y tecnología en El Salvador. Con honrosas excepciones, su enseñanza es marginal, la vocación y la creatividad en los educandos es escasamente incentivada; inicia apenas el reconocimiento de la necesidad que las universidades estatales y privadas potencien la investigación y se desarrollen mecanismos reales de enlace entre universidades e institutos tecnológicos con empresa y sectores sociales.

Se carece de educadores suficientemente capacitados para ofrecer metodologías apropiadas en la enseñanza de ciencia y tecnología, a esto se agrega que hay pocos mecanismos de capacitación de los educadores y educandos en el sistema formal e informal de la educación.

A pesar que se promueve la innovación en el empresario y en la mano de obra salvadoreña, así como el aprendizaje permanente en los profesionales y técnicos, la respuesta no constituye todavía un buen indicador que denote resultados que impacten la productividad nacional y garanticen un desarrollo sostenible del país.

D.2. Objetivos para el año 2021

- 1 Se cuenta con personal educador altamente formado para la enseñanza de ciencia y tecnología desde la niñez hasta el nivel universitario y buenos educandos-graduados útiles a la economía y la sociedad.
- 2 Se mantienen actualizados los conceptos de Ciencia y Tecnología en el sistema educativo nacional. Entre ellos se ha introducido en la enseñanza desde parvularia el Sistema Internacional de Unidades de Medida de manera gradual hasta el nivel universitario.

- 3 Se han desarrollado sistemáticamente los recursos humanos de alto nivel destinados a la investigación, el fomento tecnológico y la innovación, propiciando las oportunidades de formación, capacitación continuada y los incentivos que tornan atractivo y productivo el trabajo de investigación científica y tecnológica.
- 4 Se han establecido mecanismos que permiten evaluar continuamente la calidad de la enseñanza, experimentación en ciencia, desarrollo tecnológico e investigación aplicada.
- 5 Se ha formulado e implementado una metodología interactiva de enseñanza y experimentación de las ciencias, desde parvularia hasta el nivel universitario, en la cual lo importante es el enfoque de la pertinencia y significación de los fenómenos y su capacidad explicativa en un proceso de cambio permanente.
- 6 La estructura y contenido del pensum del sistema educativo supera la brecha entre ciencia y tecnología al armonizar la utilidad y principios de la ciencia en las aplicaciones y procesos tecnológicos orientados a resolver problemas del hogar, comunidad, empresa y sociedad, de forma que se tienda cada vez más a la especialización, concentración, aplicaciones concretas y al fomento de la creatividad.

D.3. Estrategia

- 1 Diseño de mecanismos apropiados para la generación de conocimientos que amplíen la oferta de personal calificado, que sea atractiva a las inversiones de alto contenido tecnológico, en áreas vinculadas con:
 - (a) La producción y productividad: (1) Acuicultura, (2) Agricultura intensiva para la exportación, (3) Agroindustria, (4) Biotecnología, (5) Salud, (6) Financiera, (7) Informática y comunicaciones, (8) Máquinas-herramientas, (9) Mecánica fina, (10) Microelectrónica, (11) Nuevos materiales, (12) Procesamiento de productos del mar, (13) Procesos de ensamblaje en general, (14) Química fina, (15) Tecnología de alimentos, (16) Turística.
 - (b) Las condiciones necesarias y estabilidad sociopolítica: (1) Ecosistema y medio ambiente, (2) Educación científica y tecnológica y capacitación orientada a la productividad, (3) Desarrollo de infraestructura vial, de comunicaciones, marítima y aérea, (4) Intermediación financiera, (5) Producción y uso de nuevas fuentes de energía, (6) Salud y seguridad social.

- 2 Coordinación entre autoridades educativas, empresa privada e instituciones de la sociedad civil, en el desarrollo de acciones destinadas al mejoramiento del aprendizaje de la ciencia y la tecnología en todos los niveles educativos, incentivando el uso de nuevas y eficaces estrategias pedagógicas, que hagan énfasis en los aprendizajes científicos significativos, incentivando el desarrollo del pensamiento crítico, analítico e innovador.
- 3 Realización de acciones que conduzcan a la capacitación continua de docentes, la actualización de estrategias curriculares y el diseño y elaboración de materiales de aprendizaje en ciencia y tecnología.
- 4 Conformación de masas críticas de investigadores, tecnólogos e innovadores formados con las más altas calificaciones, en maestrías, doctorados y post-doctorados, en las áreas consideradas estratégicas para la modernización económica y el desarrollo sostenible nacional, poniendo un especial empeño en la consecución de los fondos, créditos y becas para financiar los estudios que fueran necesarios.
- 5 Formulación de incentivos, facilitación de los ambientes y clima apropiado de confianza y cooperación mutua para la vinculación de las empresas con las universidades y otros centros de investigación e innovación, que permita a los empresarios tomar iniciativas de inversión y trabajar en relación armónica con investigadores y tecnólogos, en procura de satisfacer las demandas y necesidades relacionadas con el mejoramiento de los niveles de producción, los procesos y productos tecnológicos y el fomento de la innovación.
- 6 Formulación de los mecanismos y condiciones necesarias para incentivar la reabsorción de becarios a empresas privadas o estatales.
- 7 Propiciamiento del retorno, aunque sea en forma temporal, de expertos, científicos e investigadores salvadoreños residiendo en el extranjero, para lograr una transferencia adecuada de tecnología.
- 8 Formulación de incentivos a la investigación y de estímulos a los investigadores, en áreas consideradas estratégicas para el desarrollo nacional, que incrementen la motivación e interés por la producción científica y tecnológica, permita mantener en el país los recursos humanos más capaces y cree condiciones adecuadas de trabajo para quienes se desarrollan en la generación y aplicación del conocimiento, de manera que contribuyan eficazmente al incremento de la productividad de la actividad científica y al fomento de la tecnología y la innovación.

- 9 Sistematización de los recursos informativos de ciencia y tecnología a nivel nacional y mantenerlos constantemente actualizados.
- 10 Realización de actividades de popularización de la ciencia y tecnología a través de: (a) educación y formación formal: el aprendizaje de ciencias, (b) medios sociales de comunicación masiva, incluyendo Internet, (c) centros, ferias y exhibiciones interactivas y demostrativas de ciencia y tecnología, programas multimedia de aprendizaje y popularización de la ciencia y tecnología.
- 11 Ampliación y diversificación de las oportunidades de formación continuada de los recursos humanos de alto nivel, tanto de aquellos que trabajan en los centros académicos como en las empresas productivas, como medio de actualizar permanentemente sus conocimientos científicos y tecnológicos, reforzar su capacidad innovadora y estimular actitudes favorables hacia el aprendizaje permanente para lo que se puede utilizar diversas modalidades presenciales, no presenciales, en la empresa, en las aulas, laboratorios o centros de investigación. Y entre otros la utilización de medios convencionales y no convencionales, tales como cursos, talleres, conferencias, intercambios científicos, congresos, visitas y pasantías.
- 12 Promoción de eventos y congresos científicos, intercambios entre investigadores, participación en congresos internacionales, acceso a publicaciones científicas, que permita a los investigadores del país interactuar con sus pares nacionales y extranjeros, para actualizar sistemáticamente sus conocimientos.

E. Transferencia, innovación y desarrollo tecnológico

E.1. Problemática

La empresa salvadoreña, que según datos de la Dirección de Estadísticas y Censos (1992), está conformada en el 91.6% por microempresas, el 8.1% por pequeñas y medianas empresas y sólo un 0.3% por grandes empresas, usualmente desconoce las ventajas que pudieran derivarse de la modernización tecnológica y de la aplicación de la ciencia y la tecnología en los procesos de innovación.

E.2. Objetivos para el año 2021

- 1 Se ha fortalecido la capacidad de innovación y desarrollo del sector productivo y fortalecidos los canales de transferencia tecnológica.
- 2 Existen mecanismos estructurados que permiten darle a las Pequeñas y Medianas Empresas, PYMES, soporte científico y tecnológico en apoyo a los procesos de inversión, diversificación, modernización industrial e innovación tecnológica dentro de las empresas, aumentando la inversión en investigación y desarrollo, e incrementando la capacidad de gestión, información y servicios tecnológicos y conquista de mercados para manufacturas con alto contenido tecnológico.
- 3 Se han organizado debidamente las instituciones que dan soporte de ciencia y tecnología a diversos sectores prioritarios de forma que funcione como sistema.
- 4 Se ha fortalecido la protección a la propiedad intelectual en sus dos ramas principales: la propiedad industrial y el derecho de autor, que promueve la actividad intelectual creadora; facilita la adquisición de tecnología extranjera y permite el acceso a la información científica y tecnológica contenida en los documentos de patentes de manera que constituye un estímulo a la innovación.

E.3. Estrategia

- 1 Creación de estímulos que permitan al sector productivo involucrarse directamente en las actividades de ciencia y tecnología, particularmente en las áreas de formulación y difusión de instrumentos de promoción tecnológica; elaboración de guía de oferta de conocimientos tecnológicos; formación de gestores de transferencia o gestión; estructuración de programas de concienciación y cursos de formación para empresarios y cuadros técnicos en los diversos temas de innovación tecnológica, incluyendo formulación de proyectos.
- 2 Capacitación en gestión y evaluación tecnológica; becas para estudiantes egresados con financiamiento compartido entre empresa y gobierno para realizar investigaciones tecnológicas de interés para la empresa; becas de corta duración para financiar la capacitación de personal de la empresa en grupos de investigación tecnológica, e incentivos fiscales, etc.
- 3 Establecimiento de alianzas entre gobierno, organismos financieros, centros de investigación y empresas, universidades y tecnológicos, con capital

semilla o de riesgo, destinados a crear e incrementar la infraestructura científica y tecnológica dentro de las empresas, financiar proyectos de investigación, desarrollo tecnológico o de innovación, dirigidos a incrementar la productividad y competitividad empresarial, que favorezcan la implantación de nuevas tecnologías, las actividades de investigación y desarrollo (I+D) de productos y procesos, adaptación tecnológica y certificación de productos.

- 4 Establecimiento de una Política de Fortalecimiento de la Industrialización y del Sector de Servicios, que incentive la formación de PYMES de Base Tecnológica.
- 5 Fortalecimiento, estímulo y aprovechamiento del quehacer de las universidades, institutos tecnológicos y otros centros de investigación en el desarrollo de diseños industriales, incubadoras de empresas o parques tecnológicos, que estimulen la creación y gestión de nuevas empresas con fuerte base tecnológica.
- 6 Aprovechamiento efectivo de los programas de organismos multilaterales para financiar la transferencia, innovación y desarrollo tecnológico.
- 7 Optimización de la transferencia del conocimiento al realizar contrataciones de servicio en el extranjero, identificando siempre una contraparte nacional con participación plena.
- 8 Fortalecimiento del CNR para elevar su capacidad de registro y difusión de innovación; garantizando la propiedad intelectual, realizando campañas que relacionen la innovación y la propiedad intelectual de manera tal que impacten positivamente el desarrollo productivo nacional.

F. Infraestructura, fomento y gestión de la calidad y la productividad

F.1. Problemática

La situación observada sobre la infraestructura de la calidad (metrología, reglamentación y normalización, certificación, acreditación, e información), se caracteriza por: uso limitado de normas técnicas, especialmente para el mercado interno; infraestructura incipiente y poco conocida, pero ya creada; industria poco acostumbrada al control de calidad sistemático; dimensiones industriales reducidas; proceso de Integración Económica Centroamericana en curso, y dificultad de financiamiento propio (SGS Tecnos, 1997).

F.2. Objetivos para el año 2021

- 1 El empresario salvadoreño ha adoptado normas internacionales orientándose por las normas específicas que demande cada mercado, a fin de propiciar una mayor participación en los mercados globalizados.
- 2 Se ha promovido el reconocimiento a la calidad a través de los procedimientos, reconocidos mundialmente, tales como la Certificación de Productos, Sistemas de Calidad ISO, Certificación de Personal, que permiten hacer constar la competencia adquirida.
- 3 Se ha integrado la infraestructura y operatividad de la red de laboratorios, los procesos básicos y la mecánica de acreditación para fortalecer la labor de certificación y acreditación de la calidad.
- 4 Se ha desarrollado y fortalecido el Sistema de Metrología para garantizar la exactitud y reproducibilidad de las mediciones, para elevar el nivel de innovación y transferencia de tecnología.
- 5 Se ha puesto en práctica a nivel nacional el Sistema Internacional de Unidades de Medidas.

F.3. Estrategia

- 1 Consolidar la membresía de El Salvador en los Organismos Internacionales de Acreditación y Certificación de la Calidad de manera de potenciar tales Alianzas Estratégicas en favor de mantener actualizada la oferta tecnológica sustentada en indicadores de calidad de validez universal.
- 2 Robustecer los ejes que orientan la infraestructura de calidad, que en suma, son: normalización, certificación, ensayos, inspección, acreditación, calibración, instituciones de capacitación y asociaciones y redes de calidad, articulado con otro eje fundamental de centros de transferencia y desarrollo tecnológico.
- 3 Desarrollar y fortalecer el Sistema Integrado de la Calidad NMPC, caracterizando dicho desarrollo por una coordinación adecuada de los servicios que derivan de dicho sistema en procura de reorganizar los procesos de producción a través de la calidad, para que impacten en la economía nacional.
- 4 Fortalecer las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil que tienen la responsabilidad de ser garantes de la calidad y la productividad nacional.

- 5 Identificar y fortalecer el desarrollo de “clusters” con ventajas competitivas.
- 6 Desarrollar el sistema de información que ponga a disposición de las empresas y de la sociedad en general, de manera fácil y confiable, información sobre las oportunidades de innovación tecnológica.

4.5. Fases o etapas de las estrategias

El alcance de la Propuesta de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo del Plan de Nación tiene un horizonte general al año 2021. Los plazos son definidos de la siguiente manera: Corto plazo: 2000-2005; Mediano plazo 2006-2010; largo plazo 2011-2021. Se observa que las acciones sistemáticas a seguir para el corto, mediano y largo plazo comienzan en el año 2000.

Los objetivos establecidos, se desarrollarán en detalle en las siguientes fases:

A corto plazo. 2000-2005: Se fortalecerán los servicios científicos y tecnológicos y todo lo que ayude a las empresas a ser más productivas y competitivas; se desarrollarán al menos los siguientes fondos: (1) De desarrollo tecnológico orientado a empresas e innovación, ajustado al cliente y a las necesidades de los proyectos de las empresas; (2) de capacitación de recursos humanos, para formar recursos, vinculado a planes institucionales de universidades y otras entidades que necesiten recursos competentes, para obtener mínimo de competencia generalizada (centros especializados); (3) de formación de masa crítica en el país, en base a sectores prioritarios en que se quiera tener más capacidad tecnológica o una concentración masiva y especializada de científicos; y (4) para servicios científicos tecnológicos.

Adicionalmente se desarrollarán servicios de normalización, metrología, control de calidad, de capacitación, esquemas para introducir profesionales, extensionismo tecnológico, pruebas y ensayos, laboratorios de todo tipo, información tecnológica, mejora de estadísticas, etc., todo ello incidirá en un plazo brevísimo en un incremento de la productividad y de la competitividad del país.

A mediano plazo. 2006-2010: La política se orientará a la investigación aplicada y desarrollo experimental a las empresas. Se procurará que haya una especialización competente en áreas prioritarias, es decir tener verdaderas concentraciones de capacidad en áreas determinantes para el desarrollo del país, que podrían ser: las relacionadas con la ecología, la agricultura y la salud,

biotecnología, informática nuevos materiales y otras, en las cuales se debería tener verdaderos expertos que solucionen los posibles problemas.

Es necesario tener competencia concentrada en determinadas áreas, lo que se podría hacer creando centros específicos de investigación, donde se concentra capacidad para generar tecnología.

En las empresas, es necesario ir creando capacidad para innovar, el problema entre la productividad y la competitividad, el cual no se resuelve dándole tecnologías a las empresas sino que permitiendo que las empresas generen la innovación; hay excepciones donde es posible generar tecnología en centros nacionales y transferirla típicamente en el área agrícola pero, el grueso de la innovación se genera en las empresas, y es a través de pequeños esfuerzos experimentales que las empresas van adquiriendo más productividad y competitividad, por lo que es importante construir dentro de estas la aptitud y las capacidades de hacer esto de una manera más o menos rutinaria; para ello es necesario dar ejemplo que lo que se plantea es factible y crear un ambiente de innovación (tener acción catalítica de generar aspectos de demostración); para fomentar ésto, es necesario distinguir dos tipos de empresas: las empresas con poca capacidad endógena para innovar (pequeña empresa) y las que poseen más capacidad para innovar de lo que actualmente hacen (media empresa).

A largo plazo. 2011-2021: Es indispensable contar con un cierto "mínimo de capacidad científica generalizada de proporciones adecuadas al país"; lo que niega el enfoque que pretende especializar de una manera tan estrecha las competencias de un país en torno a ciertos problemas productivos.

Un país que no tenga un mínimo de capacidad científica generalizada podría caer en la trampa de la especialización tecnológica ineficaz dentro de una competencia científica generalizada.

Si no existe masa crítica el país pierde eficacia. Físicamente esto está relacionado con el desarrollo institucional de las universidades, que es donde está la falla, ya que es el desarrollo de estas el que determinará la capacidad de sus científicos; pero hay que invertir aunque sea modesta y continuamente en todos los niveles educativos; establecer patrones rigurosos de calidad desde el principio de la educación y promover actividades que incentiven económicamente a estos grupos de científicos.

Un ejemplo de ello es los fondos concursables, donde se presentan propuestas de proyectos en los cuales se califican en base a su excelencia científico-técnica (donde debería determinarse el rango de calidad por extranjeros) y por su

pertinencia o relevancia en el país. Mezclando estas variables se puede distribuir recursos exigiendo calidad y atendiendo a las necesidades del país, lo que mantiene a la comunidad científica con más recursos, dándoles la posibilidad de acrecentar sus salarios; además sirve para llegar a complementar equipos aunque sea de una forma pequeña; esto mantiene activa a la comunidad científica y va acrecentando el interés por estas ramas logrando al final una capacidad científica generalizada.

Debe además haber una investigación básica pues es un insumo necesario para la formación de profesionales creativos, y sirve para establecer en las universidades masas críticas de recursos con capacidades. Otra forma puede ser dar becas-crédito, es decir un crédito especial condonado bajo ciertas circunstancias (por ejemplo, el trabajar en una institución pública o académica por un tiempo correspondiente al doble del tiempo que duró la beca) y vinculado a planes institucionales. Otro medio puede ser una política de repatriación de recursos nacionales diseminados en el extranjero.

Es preciso que se articule y organice el tejido institucional que debe asumir el compromiso de desarrollar la propuesta.

4.6. Glosario de términos

CIENCIA:

Es un cuerpo organizado de conocimientos que permite comprender las causas de los fenómenos verificables, procura el descubrimiento y la comprensión de los fenómenos de la naturaleza o de la vida, a través de la búsqueda sistemática, crítica y organizada del conocimiento.

CIENCIA PURA O BÁSICA:

Es la búsqueda de la verdad natural que enriquece la sabiduría de la humanidad, pero a la cual no se le observa un uso inmediato a esos conocimientos para desarrollar un proceso tecnológico.

CIENCIA FUNDAMENTAL:

Lleva intrínseca en sí misma, el ser la fuente de generación de conocimientos con un uso potencial o inmediato para su utilización en la generación de tecnologías.

CIENCIA APLICADA:

Lleva como propósito el desarrollar medios y procedimientos para la fabricación de productos industriales (tecnología).

INFORMACIÓN:

Conjunto de datos y contenido que es pertinente para una persona, institución y/o país.

INFORMÁTICA:

Administración de la información en forma automática y/o con ayuda de equipos diseñados para ese fin. Para los efectos de este documento, sinónimo de Tecnología de Información.

INNOVACIÓN:

Actividad en la que se conjugan dos aspectos, a) una necesidad no satisfecha o, en términos económicos un mercado potencial para un nuevo producto o proceso, b) la disponibilidad de tecnología o la disponibilidad de generar el conocimiento científico y tecnológico adicional, requerido para el nuevo producto o proceso. Ocurre cuando un producto nuevo o sustancialmente mejorado se introduce en el mercado, o cuando un nuevo proceso o un proceso significativamente mejorado es utilizado en la producción comercial.

INNOVACIÓN DE PROCESO:

Es la adopción de métodos de producción nuevos o significativamente mejorados. Estos cambios pueden involucrar nueva maquinaria y equipo, organización de la producción o ambos. Las innovaciones de proceso pueden introducirse para elaborar nuevos productos o para incrementar la eficiencia con la que se elabora los productos existentes.

INNOVACIÓN TECNOLÓGICA:

Introducción en la empresa de productos y/o procesos nuevos (no necesariamente invención mundial pionera). Proceso en el que una empresa se propone lograr una aplicación rentable de una nueva tecnología. Fenómeno económico que implica la introducción exitosa en el mercado, en los procesos de producción o en las propias organizaciones, de nuevos productos, tecnologías o servicios intensivos en conocimiento, así como la subsecuente difusión en la sociedad.

INNOVACIÓN TECNOLÓGICA RELATIVA:

Consistente en la adaptación a las condiciones locales de procesos y productos ya utilizados en otros países, se da frecuentemente en los países en desarrollo.

INTERFACE:

Zona de comunicación o acción de un sistema sobre otro.

INTERFACE ENTRE CIENCIA Y TECNOLOGÍA:

Conceptualmente la ciencia suministra a la tecnología los esquemas de comprensión del mundo real y la tecnología pone al servicio de la humanidad los avances de la ciencia. Son por tanto estrictamente complementarias, por consiguiente no se deben de usar en la gestación de la tecnología las mismas reglas y paradigmas que sirven para generar ciencia. En la tecnología se puede pasar por etapas escritas, pero lo que fundamentalmente interesa es el resultado productivo, los resultados se patentan más que se publican; los inventos no sólo se escriben, sino se venden, compran y utilizan comercialmente.

MODELO DE CONCEPCIÓN LINEAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA:

Generalmente se ha considerado que la ciencia antecede a la tecnología según un modelo lineal en el que la investigación básica genera nuevos conocimientos científicos y la investigación aplicada transforma esos conocimientos en nuevos productos y procesos en laboratorios, y el desarrollo experimental, continúa el esfuerzo hasta el nivel de diseño y procedimientos listos para la producción. No obstante, históricamente ha ocurrido que la tecnología antecede a la ciencia que la explica.

PROCESO DE INNOVACIÓN:

Es la articulación y combinación de actividades, como diseño, investigación, investigación de mercados, maquinaria y equipo, y otros que son necesarios para materializar un producto o un proceso de producción nuevo, apreciación que puede ser radical o significativa o meramente incremental. Se trata de excluir los cambios superficiales o estéticos (como modificaciones en el color o decoración) y las simples diferenciaciones de producto (como modificaciones menores en el diseño o presentación) cuando el producto técnicamente es el mismo en construcción o ejecución.

TECNOLOGÍA:

Aplicaciones del conocimiento a la producción de bienes y servicios. Es una aplicación sistemática de conocimientos organizados de conocimientos científicos o de otra naturaleza, para la solución de problemas prácticos, que muchas veces se designan por "know how", es también el conjunto de instrumentos utilizados para alcanzar esas soluciones, como son el "Software" y "Hardware".

TECNOLOGÍAS BLANDAS:

Son la implantación de los conocimientos organizados tales como: calidad total, control de gestión, mercadeo, reingeniería y otras, que permiten la mejora de los procesos productivos.

4.7. Bibliografía recomendada

Comisión Nacional de Desarrollo; *Metodología del proceso de consulta sobre las Bases para el Plan de Nación*. Abril 12, 1998.

Mayorga, Román; documento *Cerrando la brecha*, Washington D.C. Enero de 1997.

SGS Tecnos S.A.; artículo *Programa Salvadoreño de Calidad y Productividad*, informe final, Marzo de 1998.

Blanpied, William A.; artículo *Inventing US Science Policy*. Revista Physics Today, American Institute of Physics. Febrero de 1998.

Kumagai, Jean; artículo *Physics Community*. Revista Physics Today, American Institute of Physics. Marzo de 1998.

Pielke Jr., Roger A. y Byerly Jr., Radford; artículo *Beyond Basic and Applied*. Revista Physics Today, American Institute of Physics. Febrero de 1998.

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), *El Salvador: Política Nacional de Ciencia y Tecnología*, 21 de agosto de 1997.

Comité Nacional de Informática, El Salvador. Documento 2, Versión 1 *Lineamientos para la Formulación de la Política Nacional de Informática*, Julio de 1997.

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), *Ley Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)*, 12 de agosto de 1992.

Australian Science Technology and Engineering Council, ASTEC; artículo *Marching Science and Technology to Future Needs*. Septiembre de 1994.

Sáenz Pedro, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), documento *Apoyo al Desarrollo del Conocimiento Tecnológico en Centroamérica (Lineamientos Operativos preparados por la División de Programas Sociales del Departamento de Operaciones II)*.

Organisation for Economic Co-Operation and Development (OCDE), documento *The Knowledge-Based Economy*, París 1996.

Cubillo, Julio; artículo *La Inteligencia Empresarial en las Pequeñas y Medianas Empresas Competitivas de América Latina. Algunas Reflexiones*. Santiago, Chile, marzo, 1997.

Ernberg, Johan; artículo *Empowering communities in the information society*, An International Perspective, 1997.

Capítulo V

La modernización del Estado

Autores

*Luis Felipe Alam y Alam, Efrén Arnoldo Bernal,
Óscar Rodolfo Campos Anaya, Fidel Chávez Mena,
Francisco Antonio Cornejo,
Ricardo Alfonso Córdova Macías (Coordinador),
Arnoldo Jiménez, Patricia Lazo de Parras,
Antonio Martínez Uribe, Manuel Robles,
Marco Rodríguez, Roberto Vidales,
Juan Héctor Vidal y Jorge Alberto Villacorta.*

Capítulo V

La modernización del Estado

Contenido

- 5.1. Identificación del problema; 5.2. Revisión de los fines del Estado;
5.3. Roles del Estado; 5.4. Principios que deben regir el proceso de modernización del Estado; 5.5. Un Plan de Acción para la Modernización del Estado:
A. Consolidar el Estado Democrático de Derecho,
B. Promover una Economía de Mercado con Equidad; 5.6. Bibliografía.

5.1. Identificación del Problema

Una pregunta central para comprender este problema, es ¿Por qué se necesita modernizar el Estado? Para responder la pregunta, hay que entender que la obsolescencia del Estado Salvadoreño es resultado de un proceso acumulativo de rigideces estructurales y de la ausencia de cambios institucionales en los momentos claves de nuestro proceso histórico, tanto en el ámbito económico como en el político; de la necesidad de enfrentar un nuevo entorno internacional caracterizado por importantes cambios económicos y tecnológicos; y para consolidar el proceso de democratización de nuestro sistema político.

Se habla de obsolescencia, debido a que el Estado “es una armazón institucional que corresponde, en su estructura, a la naturaleza y grado de la actividad económica y social. Cuando la actividad económica y social sufre una transformación sustancial y sus ciudadanos establecen nuevos intereses, propugnando por nuevas formas de relación, la armazón institucional y el marco regulatorio se convierten en una estructura constrictora de la nueva dinámica

social y económica. Así, la organización general de la sociedad se vuelve obsoleta y su aparato no logra cumplir su función”¹.

Planteado así el problema, la Modernización del Estado debe ser abordada desde una triple perspectiva:

- 1 Entendiéndola ante todo como un proceso de reingeniería política, pues tiene que ver con la estructura y la forma como se ejerce el poder político. Esta racionalidad política tiene tres dimensiones: la relación del aparato del Estado con los ciudadanos, las interacciones entre ciudadanos, y la forma como los ciudadanos pueden participar en el ejercicio del poder o promover sus intereses.
- 2 Debido a una mala comprensión del término Estado, en algunos sectores se le ha reducido el nivel de propuesta a modernizar al Gobierno -Órgano Ejecutivo-. Sin embargo, no puede ser reducido a un solo Órgano de Gobierno o una sola función, como plantear por ejemplo el modernizar únicamente la función económica sino que el Estado es un fenómeno integral que requiere ser visualizado en su conjunto.²
- 3 En lugar de partir de lo que debería de ser, hemos considerado más adecuado el partir de nuestra realidad nacional y de los retos que ella y el contexto internacional le están demandando al Estado realizar.

Al aproximarnos al final del milenio, nos toca reconocer y plantearle a la nación el agotamiento del modelo de Estado que se configuró alrededor de la década de los años 50’s y que fue funcional hasta la década de los años 70’s. El conflicto armado durante la década de los años 80’s mostró el agotamiento del modelo de desarrollo y la forma del Estado autoritario.

Recientemente se ha planteado que en los últimos 25 años hemos vivido un “cambio histórico” profundo, que se explica a partir de tres ejes: el debilitamiento del Estado autoritario, el declive de la economía agroexportadora y de la sociedad agraria, y la transformación poblacional:

¹ Umaña Cerna, C. Diez tesis para la modernización del Estado salvadoreño pág. 13.

² Así por ejemplo, “el Derecho y su administración como función del Estado se encuentran en una situación de mayor precariedad, ya que no existe un diagnóstico y programación clara de su modernización. Modernizar el derecho, como marco regulatorio de la actividad social y económica, implica una reforma del sistema legislativo que lo crea y del sistema judicial que lo aplica; requiere cambios en la estructura que lo hagan coherente y consistente con la nueva realidad”. Umaña Cerna, pág. 14.

“La mayoría de aspectos de la vida del país están tan transformados que no es exagerado sostener que los salvadoreños vivimos en un nuevo país. En la política está ocurriendo una transición fundacional hacia la democracia; en otro nivel hay una desintegración de los componentes más característicos de la economía y la sociedad agraria, y en el campo socio-cultural se ha registrado una transformación sin precedentes, cuya muestra más palpable es la migración de cientos de miles de salvadoreños hacia Estados Unidos.

Si es posible constatar que hay indicios de cambio en la política, la economía y la cultura, es razonable suponer que el país está viviendo una transición general, y no solamente política, que marca diferencias notables con el pasado. Ni todos los fenómenos nuevos son ostensiblemente positivos ni siguen los cursos deseables, pero si configuran un nuevo horizonte de posibilidades y desafíos.”³

En un estudio reciente se señala que a nivel político, como consecuencia de los Acuerdos de Paz “se ha producido una serie de cambios institucionales y legales orientados a transformar el régimen político autoritario y excluyente que se tenía, en un régimen inclusivo y competitivo”⁴; y en lo que se refiere a la esfera económica se puede señalar que se ha impulsado un proceso de reformas económicas que ha permitido realizar avances sustanciales en la estabilización de la economía. Sin embargo, al haberse dogmatizado el modelo de economía de mercado, se abandonaron políticas sectoriales y se cometieron otro tipo de errores que han incrementado los niveles de exclusión social; y han generado limitaciones a un crecimiento económico más sostenible. Tampoco se ha logrado avanzar en la Modernización del Estado

Sobre la base de este diagnóstico básico, se ha planteado con insistencia la necesidad de impulsar en el país una segunda generación de reformas políticas y económicas, cuyo eje central debería ser la Modernización del Estado, entendida como un proceso orientado al logro de cinco grandes objetivos:

- 1 Profundizar la democratización a través de los ajustes que sean necesarios para que la nueva institucionalidad jurídico-política funcione eficazmente.
- 2 Mejorar la administración pública y la eficiencia en el gasto público.

³ Briones, Córdova y otros et al, pág. 1.

⁴ Córdova y otros, pág. 57.

- 3 Impulsar una política de descentralización y desconcentración.
- 4 Asegurar la independencia del Banco Central de Reserva.
- 5 Reducir la pobreza.

Creemos que los cambios ocurridos en la sociedad, economía y política del país y en el contexto internacional, son los factores que determinan el carácter y alcance de la transformación necesaria del Estado Salvadoreño. Además, es importante destacar que el proceso de reforma del Estado implica un cambio continuo, no es algo que se hace en este momento y será válido para siempre, sino que tiene una vigencia histórica y por lo tanto debe estarse revisando y reformando periódicamente. El Estado está permanentemente en cambio y nunca deja de cambiar, la tarea es, por tanto, la búsqueda de institucionalización de los cambios ocurridos. En nuestro país, el Estado ha sido objeto de cambios mas bien de carácter coyuntural y aditivo, habiéndose pospuesto hasta la fecha la necesidad de enfrentar una reforma en profundidad. Y es que en la actualidad no vivimos una época de cambios, sino que se ha producido un cambio de época y el Estado debe ser reformado para enfrentar las nuevas realidades.

En este documento se esbozan las medidas que consideramos prioritarias para reformar el Estado Salvadoreño de acuerdo con los requerimientos que se nos plantean en este momento para avanzar en el proceso de cambios que ha estado viviendo el país, y que nos permitan enfrentar los retos del nuevo milenio.

5.2. Revisión de los fines del Estado

En relación con el tema de los fines del Estado, discutimos tres perspectivas de enfoque:

- a) Perfilar un modelo indicativo ideal, aunque no exista en la realidad;
- b) autolimitarnos a lo que esta planteado en la Constitución de la República, o
- c) tomar como punto de partida la forma como se definen los fines del Estado en la Constitución vigente, pero con la apertura para sugerir las revisiones correspondientes a efectos de consensuar el tipo de Estado que se quisiera para el futuro.

Esta última perspectiva fue adoptada, y en consecuencia se tomó como punto de partida el Art. 1 de la Constitución vigente:

Art. 1 “El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común.

En consecuencia, es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social”⁵.

Las discusiones nos llevaron a dos conclusiones. En primer lugar, que si bien el Art.1 define como obligación del Estado el asegurar a los habitantes el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social, se corre el riesgo de que en la formulación de la política pública predomine un enfoque paternalista en el que la satisfacción de todas estas necesidades sea percibida como responsabilidad únicamente del Estado. Cuando en realidad se requiere desarrollar una cultura ciudadana en la que haya un equilibrio entre deberes y derechos. El fomento de la competencia es otro factor importante. En este contexto, hemos considerado conveniente retomar el planteamiento formulado por la Comisión Nacional de Desarrollo: “En la definición de los fines del Estado está planteada una discusión de carácter ideológico o doctrinario cuyo fondo debe hacerse explícito y abordarse con claridad para posibilitar un acuerdo nacional y unos compromisos políticos concretos para su implementación”.⁶

En segundo lugar, se recomienda la Reforma del Art. 1 de la Constitución a efectos de modificar la parte en la que se otorgan los derechos y garantías “a los habitantes de la República”, pues partiendo de la base de la gran cantidad de salvadoreños viviendo fuera del país y que ahora se reconoce la doble nacionalidad, el Estado Salvadoreño Moderno debe plantearse como una de sus responsabilidades la protección de los derechos y garantías de nuestros connacionales en otros países.

5.3. Roles del Estado

En las sesiones de trabajo de nuestra Mesa, no fue posible alcanzar un acuerdo en lo que deberían ser a un nivel más específico los roles del Estado Moderno.

⁵ Constitución de la República de El Salvador, 1983.

⁶ Bases para el Plan de Nación, pág. 22.

Razón por la cual queremos retomar el planteamiento original formulado por la Comisión Nacional de Desarrollo a este respecto:

“La naturaleza del Estado como regulador, subsidiario, garante o gestor está en juego en este debate que debe situarse en una dimensión constructiva en función de la necesaria modernización del Estado salvadoreño. El consenso que se logre en este sentido deberá expresarse de alguna manera en una reforma constitucional. Este no es un problema de leyes secundarias; es un problema típico y puro de Constitución de la República. Por otra parte, el problema no puede reducirse a sus expresiones más coyunturales. Es, indudablemente, un problema cuya solución será decisiva y fundamental para la viabilidad y el desarrollo del país a mediano y largo plazo. Este tema requiere discusión y elaboración de un planteamiento claro que constituya un proyecto de acuerdo político aceptable y práctico”.⁷

En la discusión sobre el rol del Estado, se expresan posiciones de carácter ideológico o doctrinario en torno a lo que debería ser el papel del Estado y el papel del Mercado en un momento histórico específico. La relación Estado-Mercado es el tema de fondo, que a veces se quiere soslayar.

Tres aproximaciones al tema fueron retomadas en nuestros debates, por considerarlas complementarias entre sí, las cuales queremos compartir con los lectores del informe:

- a) “Sacar al Estado de donde no funciona, para meterlo y fortalecerlo donde solo él puede velar por los intereses de todos los salvadoreños. Tener una visión sistémica de las instituciones del Estado que permita identificar traslapes de competencias y erradique las zonas grises, es una tarea en la que tenemos que trabajar todos los sectores”.⁸
- b) “No todo debe dejarse al mercado, debido a que posee como en todo, imperfecciones. El Estado debe participar como promotor de la competencia propiciando un marco regulatorio apropiado que alcance el objetivo de la eficiencia y eficacia de las instituciones y el mercado”.⁹

⁷ Bases para el Plan de Nación, pág. 22.

⁸ ANEP. La importancia de una Agenda Salvadoreña, 1996.

⁹ Vidal, Juan Héctor. Por los senderos de la transición. San Salvador, Universidad Tecnológica, 1997.

- c) “Aprovechar la ventaja del mercado, limitando sus características concentradoras, aprovechar las ventajas de la intervención del Estado, sin caer en restricciones intolerables a la libertad social, es un objetivo difícil de lograr pero cuya búsqueda es una obligación”.¹⁰

Creemos que se debe generar un debate serio y responsable sobre el tema del rol del Estado, para lo cual es necesario que los distintos sectores elaboren planteamientos técnicos y discutan con alto nivel. No se trata sólo de vacíos, ambigüedades e imprecisiones en la Constitución y las leyes, sino en definir con precisión las atribuciones o competencias que se le quieren asignar al Estado. Esta definición clara de los roles es básica, para poder enfrentar posteriormente el tema de la descentralización, pues supone que se debe tener claridad en las competencias o atribuciones y recursos que permanecen en la esfera del gobierno central, y sobre aquellas funciones o atribuciones (y sus recursos) que son transferidas a otras instancias del Estado (por ejemplo el Municipio); y sobre aquellas que salen de la esfera de lo público para ser transferidas a particulares, es decir a la esfera de lo privado.

5.4. Principios que deben regir el proceso de modernización del Estado

Se recomiendan tres principios que deberían de regir el proceso de Modernización del Estado:

- 1) Hacerlo en democracia.
- 2) Impulsarla apegado a derecho.
- 3) En el marco de una economía de mercado.

Además, en la Mesa se discutió en torno a la conveniencia de tener un enfoque integral que considere tres conceptos rectores: democracia, solidaridad y desarrollo, como elementos equilibrantes de un orden justo. Solo con democracia y desarrollo, nos olvidaríamos del único elemento que garantiza la justicia social, la solidaridad. Solo el desarrollo y la solidaridad, faltando la democracia, llevaría a la conformación de un sistema totalitario. Y solo con democracia y solidaridad, no se podría solucionar el problema más agobiante de nuestra sociedad: el

¹⁰ Dada Hírezi, Héctor. Las relaciones Estado Mercado en la transición salvadoreña. Construyendo puentes hacia el futuro. San Salvador, ISED-Fundación Konrad Adenauer, 1997.

desarrollo como generador de riqueza. Se requiere de esta triada como conceptos rectores para la modernización del Estado, para asegurar un desarrollo sostenible, en democracia y con solidaridad.

5.5. Un Plan de Acción para la Modernización del Estado

No obstante se ha señalado anteriormente que en nuestras sesiones de trabajo no fue posible alcanzar un acuerdo en lo que debería ser el rol del Estado Moderno, pero no por ello dejamos de discutir medidas específicas para la Modernización del Estado. Es más, lo interesante del ejercicio fue que a pesar de las diferentes perspectivas ideológicas y programáticas desde las que cada uno analiza el rol del Estado, nos pudimos poner de acuerdo en un Plan de Acción para la Reforma del Estado, que contempla objetivos, propósitos, medidas específicas, plazos y responsables de la ejecución.¹¹

El Plan de Acción para la Modernización del Estado (PAME) está estructurado en torno a dos grandes ejes de carácter estratégico: (a) Consolidar el Estado Democrático de Derecho y (b) Promover una Economía de Mercado con Equidad.

A. Consolidar el Estado Democrático de Derecho

La consolidación de un Estado Democrático de Derecho (EDD) implica que nadie este por encima de la ley y que el cumplimiento de las leyes se vuelva obligatorio. Se trata de “la aceptación tácita de que el desarrollo económico si ha de arraigarse como un objetivo nacional y convertirse en una constante en nuestro quehacer diario, tiene que tener como marco, un estado democrático de derecho, en donde los intereses de la mayoría, prevalezcan sobre los intereses particulares, en donde la justicia llegue a todos, en donde prive la igualdad de oportunidades”.¹²

Para la consolidación del EDD, la mesa identificó ocho componentes fundamentales:

- a) La reforma y modernización del Órgano Ejecutivo, para lo cual se propone impulsar un proceso de reingeniería del Órgano Ejecutivo, para

¹¹ Para efectos de este informe, no se va a hacer referencia a los plazos ni a los responsables.

¹² Vidal, Juan Héctor. “El Manifiesto Salvadoreño en capítulos. Hacerlo en democracia”. La Prensa Gráfica, 2 de septiembre de 1996.

adecuar la organización de la administración pública a la visión actualizada consensuada sobre los fines y roles del Estado, y promulgar las normativas correspondientes.

- b) La reforma y modernización del Órgano Legislativo, para lo cual se plantea:
 - (1) Modificar el sistema de elección de las circunscripciones electorales, pasando de un esquema departamental al distrital o a uno mixto, como una medida para enfrentar el problema principal de la inexistencia de una relación entre representante y representado, entre elector y elegido;
 - (2) reformar el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa y, (3) crear un sistema de información y formular una política de comunicación para que las actividades de la Asamblea Legislativa sean transparentes.

- c) Reforma al Sistema de Justicia que asuma como tareas prioritarias las siguientes: (1) que la Corte Suprema de Justicia abandone su función administrativa, para ejercer solo la función jurisdiccional; (2) cambiar la forma de elegir a los Magistrados, su período de gestión y el sistema de designación de la Presidencia de la Corte; (3) delimitar con claridad las funciones de la Corte Suprema de Justicia y las del Consejo Nacional de la Judicatura; (4) reformar el Consejo Nacional de la Judicatura; (5) crear el Tribunal Constitucional y, (6) crear el Tribunal de Probidad, lo cual deberá ser acompañado por la promulgación de una nueva ley sobre probidad.

- d) Reforma y fortalecimiento del régimen municipal, para lo cual se recomienda: (1) Armonizar y modernizar el marco legal que regula la relación entre el Gobierno Central y los Municipios; (2) fortalecer el régimen municipal, en lo administrativo, legal y financiero; (3) impulsar el reordenamiento territorial; (4) redefinir el rol de las Gobernaciones Departamentales; (5) formular una Estrategia Nacional para la Descentralización, que sea el resultado del mayor consenso posible entre los distintos actores sociales y políticos, y (6) ejecutar la Estrategia Nacional para la Descentralización Administrativa y Territorial.

- e) Reforma del régimen político electoral, para lo cual se propone: (1) una Reforma Constitucional del art. 85 para eliminar el monopolio que tienen los partidos para la representación política de la ciudadanía, a efectos de permitir que grupos ciudadanos o comités cívicos puedan participar en los comicios, por lo menos a nivel local; (2) promulgar una Ley de Partidos Políticos, que regule ciertos aspectos básicos del funcionamiento

de los partidos, como el régimen de financiamiento tanto público como privado y la fiscalización del mismo; (3) reformar el Tribunal Supremo Electoral, separando la función administrativa de la función jurisdiccional; (4) una reforma concertada del sistema electoral que considere: avanzar en el Registro Nacional de Personas Naturales; introducir la representación proporcional en los Concejos Municipales; revisar el período de duración de los Concejos Municipales, recomendando su ampliación a 5 años; introducir el voto domiciliario; y revisar el tema de las circunscripciones electorales; (5) Reforma Constitucional para modificar la composición del Tribunal Supremo Electoral, con el propósito de “ciudadanizar” y “despartidizar” la composición del Tribunal Supremo Electoral y de los organismos electorales (JED, JEM y JRV).

- f) Profesionalización del Sector Público, para lo cual se recomienda:
 - (1) Crear la carrera administrativa y definir una política orientada a todo el personal del Estado, en donde se defina con claridad los mecanismos de selección, contratación, actualización, evaluación y estímulo; (2) crear una Escuela Superior de Gestión Pública, que tenga como función la capacitación y actualización del personal del sector público y, (3) modernizar y profesionalizar el servicio exterior.
- g) Reforma del Sistema de Control de la Administración Pública, para lo cual se sugiere: (1) Reforma Constitucional en el tema del sistema de control de la administración pública, con el propósito de crear la Contraloría de la República; (2) modificar el sistema de formulación, ejecución y liquidación del presupuesto general de la nación; (3) estudiar la reformulación de la Superintendencia de Sociedades Mercantiles.
- h) Crear un Sistema Nacional de Estadísticas, para lo cual se propone: (1) Crear el Instituto Nacional de Estadísticas, como una institución autónoma y con independencia de los partidos políticos, encargada de compilar y generar la información económica y social fundamental y con el mandato explícito de garantizar el acceso, confiabilidad y comparabilidad de la información generada y (2) crear en el Órgano Judicial una dependencia encargada de compilar y analizar la información relacionada con el tema de la delincuencia, buscando que se garantice el acceso, la confiabilidad y la comparabilidad de dicha información. Las recomendaciones anteriores enfatizan dos áreas: (a) la generación/compilación de información y (b) el acceso de los ciudadanos

a la información. Este último aspecto merece ser destacado pues para consolidar un Estado Democrático de Derecho y una Economía de Mercado se requiere que los ciudadanos tengan acceso a la información básica para actuar y poder tomar mejores decisiones en una economía de libre mercado y para ejercer sus derechos ciudadanos. Libertad de información y libertad de mercado van de la mano. Además, el acceso a la información es necesario para poder desarrollar una cultura de la transparencia y rendición de cuentas en las instituciones públicas.

B. Promover una Economía de Mercado con Equidad

En lo que se refiere a promover una economía de mercado con equidad en nuestro país, los principales componentes de una estrategia orientada a este fin que proponemos son: el Estado como facilitador del desarrollo económico y social; fortalecer el papel regulador del Estado; asegurar la estabilidad macroeconómica; promover la concertación social; promover la modernización tributaria; racionalizar el gasto público; promover la transparencia en las contrataciones; garantizar las condiciones de libre competencia; fortalecer el sistema de protección al consumidor; impulsar políticas de descentralización y desconcentración; promover la conservación y recuperación del medio ambiente; y promover la integración centroamericana.

- a) El Estado como facilitador del desarrollo económico y social, para lo cual se propone: (1) Promulgar un nuevo Código de Comercio, (2) simplificación de los trámites administrativos que las empresas por ley están obligadas a realizar para el desarrollo de sus actividades y que encarecen innecesariamente sus costos,¹³ (3) facilitar la infraestructura básica que se requiere para la promoción del desarrollo económico y social y, (4) promover acciones de subsidiaridad del Estado.

- b) Fortalecer el papel regulador del Estado, para lo cual se recomienda: (1) asegurar la independencia y fortalecer a las instituciones reguladoras (Superintendencias del Sistema Financiero, de Valores y de Pensiones) y limitar su actuación discrecional. Para fortalecer la independencia de estas entidades se recomiendan dos medidas: (a) modificar el procedimiento de elección de los Superintendentes y los miembros de los

¹³ Así por ejemplo, los trámites entre la presentación y aprobación de los planes para construcción, tardan entre 18 y 24 meses. Frente a este problema se propone, la creación de la ventanilla única, que reduciría el tiempo y por consiguiente los costos.

Consejos Directivos permitiendo a la Asamblea Legislativa elegir por mayoría calificada a los diferentes funcionarios de temas enviadas por el Órgano Ejecutivo, para cuya conformación se podrían considerar propuestas provenientes de otros sectores de la sociedad, pero a condición de que los funcionarios electos adquirieran el compromiso de no representar a ninguna institución o sector de la sociedad y (b) asignar a la Corte Suprema de Justicia en vez del Consejo de Ministros la responsabilidad de determinar si existe causa justificada para que los Superintendentes o cualquier miembro de sus Consejos Directivos (en el caso de que posean este organismo) sean removidos de su cargo.¹⁴

- c) Asegurar la estabilidad macroeconómica para garantizar la viabilidad y el éxito de la segunda generación de reformas. Para lo cual se recomienda promover la independencia funcional del Banco Central de Reserva, respecto a una posible injerencia o manipulación del Órgano Ejecutivo o grupos de interés.
- d) Promover la Concertación Social en áreas claves, para lo cual se propone: (1) Impulsar un pacto de concertación obrero-empresarial y su institucionalización, (2) promover un proceso de concertación entre el servidor público y el Estado para darle viabilidad a la reforma de la administración pública y, (3) Concertar una política nacional de población.
- e) Promover la modernización tributaria, para lo cual se propone: (1) la ampliación de la base tributaria, (2) equidad en el soporte de la carga tributaria, (3) elevar el coeficiente de tributación y, (4) facilitar el cumplimiento tributario.
- f) Racionalizar el Gasto Público, principalmente a través de la priorización de la inversión social dentro de las inversiones públicas.
- g) Promover la transparencia en las contrataciones, mediante la aprobación de una Ley de Contrataciones y Adquisiciones, que regule el tema de las compras gubernamentales.
- h) Garantizar las condiciones de libre competencia, para lo cual se recomienda aprobar una Ley de Libre-Competencia.

¹⁴ Córdova/Pleitez/Ramos, pág. 71.

- i) Fortalecer el Sistema de Protección al Consumidor, por medio de una estrategia que contemple como puntos centrales: (1) Fortalecer la institucionalidad pública y privada de protección al consumidor, (2) promover y educar a la ciudadanía en torno a los derechos del consumidor, (3) necesidad del cumplimiento efectivo de la legislación vigente, (4) revisar y reformar la Ley de Protección al Consumidor y, (5) se sugiere discutir y evaluar la conveniencia de promulgar un Código de Protección al Consumidor, que integre y armonice la legislación vigente dispersa.

- j) Impulsar políticas de descentralización y desconcentración, para lo cual se recomienda: (1) Creación de una Comisión para la Descentralización y el Reordenamiento Territorial, (2) promulgación de una Ley Marco de descentralización, (3) establecer un organismo rector del proceso de descentralización y (4) implementar la Estrategia Nacional para la Descentralización Administrativa y Territorial.

- k) Promover la Conservación y Recuperación del Medio Ambiente, para lo cual se propone: (1) Diseñar una estrategia nacional para la conservación y recuperación del medio ambiente, (2) fortalecer la institucionalidad que asegure la aplicación de la Ley del Medio Ambiente, (3) promulgar las leyes específicas y reglamentos que se derivan de la vigencia de la Ley del Medio Ambiente, (4) armonizar el marco legal que tiene que ver con el tema del medio ambiente y (5) crear una Ley de Desastres Naturales.

- l) Promover la Integración Centroamericana, para lo cual se plantea: (1) Crear la institucionalidad para la negociación e implementación del TLC, (2) Asegurar una consulta nacional con los sectores claves en relación a los contenidos de la negociación del TLC, antes de su aprobación y (3) promover como idea estratégica la creación de la Comunidad Económica y Social de Centroamérica.

5.6. Bibliografía

Varios autores. *El cambio histórico en El Salvador*. Nación MMXXI, Grupo de Análisis y Propuestas de Políticas Nacionales, mimeo, San Salvador, septiembre de 1995.

Comisión Nacional de Desarrollo. *Bases para el Plan de Nación*. San Salvador, 1998.

Córdova Macías, Ricardo, Pleitez, William y Ramos, Carlos Guillermo. *Reforma Política y Reforma Económica: los retos de la gobernabilidad democrática*. FUNDAUNGO, Documentos de Trabajo, Serie Análisis de la Realidad 98-1, San Salvador, enero de 1998.

Martínez, Julia Evelin. *Mecanismos Públicos y Privados de Protección al Consumidor. Diferencias y Complementariedades*. FUNDAUNGO/USAID, San Salvador, 1998.

Torres, Luis Antonio (editor). *Construyendo puentes hacia el futuro*. ISED y Fundación Konrad Adenauer, San Salvador, 1997.

Carlos Umaña Cerna. *Diez tesis para la modernización del Estado Salvadoreño*. Fundación Friedrich Ebert, San Salvador, julio de 1998.

Capítulo VI

Ramas estratégicas de desarrollo y reformas sectoriales pendientes

Autores

Jaime Acosta R. (Coordinador), Nicola Angelucci,

Emma Arauz M., Héctor Bonilla,

Rafael F. Castellanos, Luis Enrique Córdova,

Mauricio González, Ramón Portillo,

Roberto Rivera C., Santiago Ruiz G.

Capítulo VI

Ramas estratégicas de desarrollo y reformas sectoriales pendientes

Contenido

- 6.1. Una apuesta estratégica fundamental; 6.2. Sobre los principios del apoyo sectorial; 6.3. Sectores y áreas estratégicas: A. Sectores estratégicos en el combate a la pobreza, B. Sectores estratégicos de apoyo al crecimiento, C. Sectores estratégicos por su potencial de crecimiento;
- 6.4. Bibliografía recomendada.

De acuerdo con los planteamientos del documento “**Bases para el Plan de Nación**”, el país no puede continuar sin una apuesta estratégica en torno a su base productiva, lo que hace necesario acordar cuáles áreas, sectores o actividades pueden impulsar el desarrollo económico, cuál es la visión que debemos definir para alcanzar un crecimiento sostenido y acumulación interna, y lograr la inserción al mercado internacional.

Para dar respuesta a estos interrogantes, a continuación se presenta lo que sería una apuesta estratégica fundamental; en un segundo apartado se exponen los principios que deberían regir el apoyo a la actividad productiva; finalmente, se analizan algunas actividades productivas que pueden considerarse estratégicas para el desarrollo de El Salvador.

6.1. Una apuesta estratégica fundamental

¿Se puede hacer una apuesta estratégica a sectores específicos? En general, esta posibilidad se practica menos en los países en desarrollo, especialmente a raíz de

los resultados obtenidos de la llamada estrategia de sustitución de importaciones, al ponerse en evidencia que el Estado es incapaz de seleccionar con éxito en forma sistemática a sectores ganadores.

En la actualidad, el esfuerzo por seleccionar sectores a partir de los cuales se genere una trayectoria de crecimiento sostenido es aún más difícil, ya que las exigencias actuales en términos de adaptabilidad a los choques provenientes de la economía internacional son mucho mayores que antes, y es muy difícil que el Estado pueda pronosticar el tipo de actividades que resulten exitosas en un entorno tan variable.

De hecho, en el mejor de los casos, lo que ha sucedido es que algunos países del sudeste asiático intentaron promocionar algunas actividades específicas, pero bajo normas muy estrictas que, en general, no se hallaban reñidas con lo que el mercado habría determinado, y su vigencia no se garantizó a menos que se dieran los resultados esperados. En particular, se exigió que estas actividades alcanzaran un excelente desempeño exportador; en caso contrario, perderían la ventaja gubernamental. Por otro lado, en la medida que la competencia internacional se agudiza, y los países desarrollados están menos dispuestos a tolerar tratamientos preferenciales en el comercio y la inversión, se complica la posibilidad de que se pueda replicar el intervencionismo que implementaron los países del sudeste asiático hace unas décadas. Esta situación es todavía peor para las economías pequeñas que son "tomadoras de precios".

Muchos formuladores de política han buscado encontrar una fórmula que permita a sus economías crecer de manera sostenida a tasas elevadas que logren erradicar la pobreza de forma significativa. Los hallazgos más sobresalientes, derivados de la experiencia internacional, señalan que resultados más importantes se obtienen enfatizando menos la atención a sectores o ramas de actividad específicas, y más bien apostando a "áreas de acción" cuidadosamente delimitadas, como son: (1) los "precios macroeconómicos correctos" -salario, tipo de interés y tipo de cambio reales-, (2) el desarrollo de una economía exportadora, (3) la inversión en capital humano, (4) el fortalecimiento de las instituciones del Estado para brindar un efectivo respaldo regulatorio y legal a las reformas económicas (5) la atención a la pobreza rural, (6) la atención a la microempresa, (7) el desarrollo de un sistema financiero sólido y eficiente, (8) la vigencia de un efectivo estado de derecho y, (9) el logro de una mayor seguridad ciudadana. Todas estas áreas deben ser incluidas en una apuesta estratégica.

6.2. Sobre los principios del apoyo sectorial

Al justificar la selección de sectores estratégicos, muchas veces se hace alusión a los recursos limitados disponibles, y la necesidad de centrar los esfuerzos en aquellas actividades con mayor potencial de desarrollo y generación de dinamismo. Sin embargo, la misma escasez de recursos, hace de la selección de áreas estratégicas una tarea sumamente difícil, ya que el fomento de ciertas actividades puede significar desviar los recursos asignados a otras, o generar efectos distorsionadores en la economía, que al final se traducen en mayores niveles de ineficiencia, como es el caso de la protección efectiva a través de aranceles. Entonces, ¿cómo conciliar los objetivos de apoyar determinadas ramas de la actividad económica, y mantener la armonía en el crecimiento sostenido? Surge el dilema de ¿hasta dónde debe intervenir el gobierno, y hasta dónde es la iniciativa privada la más indicada?.

Se trata de un apoyo sectorial distinto al del pasado, que ahora se da dentro de un proceso de apertura. Deben propiciarse condiciones que fomenten la inversión en estas áreas, pero incentivando al mismo tiempo la competencia para que se dé un aumento de la productividad. Se favorecen los arreglos sectoriales bastante amplios, menos focalizados y discriminatorios, donde puedan ser acogidas empresas de distintas ramas. Este apoyo sectorial debe reflejarse en mayor competitividad, inversión y exportaciones.

Dentro de las principales medidas sectoriales que pueden anticiparse se encuentran la eliminación de barreras legales e institucionales que restan competitividad, apoyo a la investigación e incorporación de nueva tecnología, creación de canales de información, promoción de foros internacionales, globalización de empresas con reconocimiento de la importancia de las alianzas estratégicas, fomento de asociaciones entre productores y abastecedores de distinto tamaño, apoyo a la actividad innovadora con demanda en los mercados internacionales, simplificación de trámites y mayor coordinación entre el sector público y privado. En este contexto, es posible considerar la conveniencia de dirigir alguna clase de apoyo a actividades específicas.

6.3. Sectores y áreas estratégicas

Se identificaron tres grupos de sectores considerados como estratégicos:

- 1 En una primera instancia están los sectores cuyo buen funcionamiento es esencial para lograr un crecimiento equilibrado de la economía. Aquí se

contempla el sector agrícola y la pequeña y mediana empresa; estos encaran actualmente obstáculos para su expansión, y tienen un impacto importante en la generación de empleo y reducción de la pobreza. Los problemas en estos sectores son un freno al crecimiento económico del país, por lo que es indispensable su integración al aparato productivo. Otra actividad que se contempla en este grupo es la exportadora, que es una fuente importante de empleo y de alivio de la pobreza.

- 2 En un segundo grupo, se encuentran aquellos sectores que por algún motivo no están cumpliendo cabalmente el papel protagónico que les corresponde al interior de la economía como entes de apoyo y de crecimiento, por lo que sus imperfecciones pueden en determinado momento obstaculizar el desarrollo de otros sectores. Aquí se mencionan el sector financiero y el de transporte, reformas en sus marcos legales, y cuyo ajuste daría un fuerte impulso a la actividad económica en general.
- 3 Por último, están aquellos sectores que se visualizan con potencial de crecimiento si se les refuerza adecuadamente. Pueden llegar a ser importantes en este sentido la maquila, el turismo, la agroindustria, la pesca, textiles y los servicios.

A. Sectores estratégicos en el combate a la pobreza

A.1. Desarrollo Rural

El 45% de la población se encuentra en el área rural, donde además se ubica el 54% de los hogares en pobreza del país. Esta es una razón suficiente para considerar el desarrollo rural como una prioridad para el país. Pero existen otros factores que demuestran que el sector rural amerita una atención especial para lograr un desarrollo sostenible.

Primero, la migración rural-urbana y la capacidad de las ciudades de absorber ese flujo. Según la Dirección General de Estadística y Censo DIGESTYC, aproximadamente 30 mil personas por año se trasladan desde el área rural hacia las ciudades, cifra que se ha reducido solamente 7.3% en 30 años.

Otro punto que apoya el desarrollo rural es los requerimiento de creación de empleos. Dada la estructura de la población por edades, es necesario crear casi 49.8 mil nuevos trabajos anualmente hasta el año 2000. En el quinquenio 2000-2005, esta cifra sube a 50.1 mil, y para 2005-2010 a 54.3 mil, sin considerar la tasa de desempleo actual, ni el subempleo. Dadas las restricciones territoriales

alrededor de las ciudades, sería menos costoso para el sector privado desarrollar nuevas industrias en otras partes del país, si existiera la infraestructura física adecuada.

Algunos lineamientos de las acciones que se recomiendan para impulsar el desarrollo rural, son los siguientes:

- 1 **Mejorar la calidad de vida en el área rural a través de mejores servicios sociales.** La búsqueda de mejor acceso a educación y salud es una de las razones que lleva a los pobladores rurales hacia las áreas urbanas grandes.
- 2 **Mejorar el acceso a servicios básicos a través de la inversión pública.** La disponibilidad de servicios básicos y de infraestructura física en el área rural proporciona dos ventajas. Primero, es un requisito mínimo para el desarrollo de actividades no agrícolas en el área rural (agroindustria y otras industrias), y reduce los costos de las actividades agropecuarias. Segundo, mayores oportunidades de empleo en el área rural desincentiva la migración.
- 3 **Enfocar la inversión pública a ciudades intermedias.** Las ciudades intermedias pueden servir como centros regionales para las actividades comerciales. En estas ciudades intermedias, las personas de la región pueden trabajar en actividades no agropecuarias, o vender su producción agropecuaria o de su microempresa no agrícola. Inducen un nuevo tipo de vinculación entre la ciudad y el campo. Pero al mismo tiempo, es importante mejorar las vías de acceso que articulen estas ciudades con las áreas rurales relacionadas.
- 4 **Incentivar las inversiones privadas en áreas rurales estratégicas.** Se puede incentivar la inversión no agrícola en el área rural, concediendo exoneraciones temporales de impuestos a empresas que se establezcan en regiones preseleccionadas.

A.2. La pequeña y mediana empresa

En el mundo globalizado las empresas nacionales se encuentran cada vez más expuestas a la competencia externa, debiendo redoblar sus esfuerzos por mejorar sus niveles de competitividad. Algunas de las pequeñas y medianas empresas dirigen su producción a un nicho de mercado donde se pondera más un precio bajo que la calidad del producto. Sin embargo, con la apertura de mercados, estos

espacios se reducen cada vez más, ante la llegada de bienes extranjeros, a precios bastante competitivos.

Hoy en día se requiere de una competencia basada en la eficiencia y una cultura de la calidad. Ante esta realidad, la pequeña y mediana empresa se ve obligada a modernizarse para subsistir, esfuerzos que deben ser apoyados por el gobierno, considerando la importancia del sector en la generación del PIB y como fuente de trabajo de un amplio segmento de la sociedad con muy pocas posibilidades en la actualidad de acceder a un trabajo fuera de este entorno.

Las dificultades que presentan las pequeñas y medianas empresas PYME son tanto estructurales al interior de cada empresa como problemas relacionados con el entorno económico y problemas ligados al marco legal y regulatorio al que están suscritas.

Entre los problemas estructurales pueden mencionarse: poca capacitación de empresarios y trabajadores, escaso capital propio, tecnología atrasada y procesos bastante artesanales de producción, carencia de visión y un plan estratégico, falta de un plan de mercadeo, falta de información, falta de estándares de calidad, escasa o nula contabilidad, ausencia o escasa automatización y una tendencia de parte del empresario a trabajar en forma individual.

En el entorno económico, se tiene en primer lugar un sistema financiero al que accede un porcentaje muy bajo de este tipo de empresas. Por otra parte, los avances tecnológicos en un mundo de datos y comunicación, han aislado aún más a estas empresas que no pueden acceder a estas tecnologías. Su tamaño las hace vulnerables a sus proveedores y no pueden satisfacer clientes muy grandes.

Por último, en el marco regulatorio los trámites engorrosos que existen o las exigencias que no pueden cumplir, dificultan su inscripción, el pago de impuestos y el goce de los beneficios de los programas públicos.

Por la diversidad de problemas que presentan, se requiere un sistema integral de apoyo a PYME con la participación del gobierno, empresas privadas, organismos no gubernamentales, gremiales, y un papel central de las propias interesadas.

El financiamiento suele aparecer como uno de los grandes limitantes. Por lo que debe crearse un canal de financiamiento al que efectivamente tengan acceso, lo que incluiría una redefinición de instituciones financieras, tasas de interés y garantías. Pero el apoyo de la PYME no debe limitarse a un financiamiento que

no conlleve a una disminución del riesgo de la inversión. Se deben buscar soluciones innovadoras que incluyan un análisis de los factores de competitividad de las empresas.

Por tanto, deberá establecerse una red de centros de capacitación coordinado por la empresa privada y el gobierno. La existencia de centros de información comercial apoyarán el mercadeo y la asociatividad para la comercialización. El gobierno deberá impulsar los programas de apoyo al desarrollo tecnológico.

Por los problemas derivados del tamaño reducido de la PYME, se busca mejorar sus escalas, lo que puede lograrse a mediano plazo a través de formas asociativas, respaldadas por un marco legal adecuado. Por un lado, están las agrupaciones de empresas que producen el mismo tipo de bienes; por otro, una asociación de empresas con productos similares para bajar costos en la adquisición de insumos, en la incorporación de tecnología o para abastecer clientes grandes, pero donde se mantiene la individualidad de cada empresa. Lo anterior puede darse a través de una empresa integradora que proporcione determinados productos o servicios a empresas aglutinadas. Otra forma es la subcontratación empresas.

A.3. Exportaciones

El desarrollo exportador es ineludible para un país que, como El Salvador, debe asegurar una oferta de trabajo que aumenta constantemente. El sector exportador presenta además varios elementos altamente positivos, como son una exigencia de mayores estándares mundiales de tiempos, calidad y gustos, lo que lleva mejores tecnologías, a un mayor valor agregado, y se mejoran las destrezas del factor trabajo.

Pero más allá de lo anterior, el aspecto estratégico de las exportaciones radica en su vínculo con los mecanismos para la erradicación de la pobreza. La venta en los mercados internacionales requiere aumentar la producción y aprovechar economías de escala, lo que sólo puede lograrse si se aumenta la inversión en capital físico y humano. La inversión en capital humano hace posible un incremento de la productividad de la mano de obra, a lo que corresponde un mayor salario real; en la medida en que este proceso permanece, la extrema pobreza desaparece.

Sin embargo, el apoyo a la actividad exportadora debe dejar un margen para que sea el sector privado el que encauce sus esfuerzos a actividades específicas. Asimismo, este apoyo debe enmarcarse dentro de las exigencias de la

Organización Mundial de Comercio, lo que excluye varias medidas usadas por otras naciones en el pasado.

El sector exportador se beneficia grandemente del mejoramiento de la educación y la capacitación, de la infraestructura, puertos y aeropuertos, la modernización del aparato estatal, la erradicación de la corrupción, la simplificación de trámites y mayor eficiencia de las aduanas, entre otras. Sin embargo, se necesita impulsar decididamente una estrategia especialmente diseñada para promover exportaciones. Este programa debe incluir centros de información, participación activa gobierno-empresa privada en ferias y misiones comerciales, trámites ágiles y automatizados, un buen servicio de aduanas y seguridad.

B. Sectores estratégicos de apoyo al crecimiento

B.1. Sistema financiero

La modernización del sistema financiero es un tema de debate en la actualidad, destacándose la institucionalidad necesaria para promover un buen funcionamiento del sistema financiero. Aquí se hará referencia al sistema financiero entendido como el conjunto de productores (bancos, seguros, pensiones, bolsa de valores, etc.), consumidores de servicios financieros, los entes reguladores y toda la institucionalidad.

La investigación económica ha puesto de manifiesto que el crecimiento y sofisticación del sistema financiero impulsa la actividad económica, por lo que vale la pena "invertir" en el sistema financiero. Aquí, "invertir" significa el esfuerzo por modernizar el aparato institucional: supervisión, regulación y revisión de los marcos legales que sustentan los actos financieros; para que funcione cada vez mejor y en línea con los centros financieros más avanzados.

Por lo anterior, se considera que la modernización del sistema financiero salvadoreño debe incluir los siguientes aspectos.

- 1 Una mayor independencia y autonomía del Banco Central, en lo que ya se está avanzando con la revisión que actualmente se hace a la Ley del BCR.
- 2 Consolidar las reformas que se llevan a cabo en relación con la Superintendencia del Sistema Financiero.

- 3 Establecer el Seguro de Depósitos, sin descuidar el equilibrio entre la protección de los depositantes y las posibilidades de que dicho seguro se convierta en una fuente importante de riesgo moral.

Además, debe establecerse una política macroeconómica que promueva un mayor grado de integración financiera internacional, a la vez que se minimiza el riesgo moral entre los agentes domésticos y del exterior, con el objeto de prevenir el endeudamiento externo de mucho riesgo.

Dos temas adicionales de actualidad relacionados con el sector son: (1) el acceso al crédito y (2) el nivel de las tasas de interés.

Un aspecto frecuentemente señalado es la dificultad para obtener crédito. Al respecto hay que mencionar que el crecimiento del sector financiero y de los fondos intermediados por éste han de contribuir a reducir el problema. Pero además, en la medida en que se lleva a cabo la modernización de las instituciones financieras surgirán nuevas modalidades de concesión de préstamos, incrementándose el acceso al crédito. El Estado puede jugar un papel importante de promoción de tecnologías crediticias apropiadas para sectores como la pequeña empresa y actividades rurales.

En relación con los niveles de las tasas de interés, también con frecuencia se señala la necesidad de reducirlas para estimular la inversión. Sobre esto hay que recordar que la determinación de las tasas de interés, tratándose de un precio macroeconómico, va más allá de lo que las instituciones financieras pueden hacer por sí mismas.

Sin duda, el problema debe ser examinado por las autoridades, pero debe considerarse también el contexto centroamericano. En efecto, es posible que una reducción importante de tasas sea poco probable, porque las tasas en la región centroamericana, con la posible excepción de Guatemala, son mucho mayores que las tasas de El Salvador.

B.2. Transporte

El transporte es un sector estratégico en cualquier economía, debido a su importancia para el desarrollo de las demás actividades económicas, y porque su eficiencia mejora los niveles de competitividad de un país. Al reducir los costos en dinero y tiempo del transporte se apoya el desarrollo económico y se mejora la calidad de vida.

En los últimos años se ha prestado especial atención al transporte público en el país, que se ha suministrado en forma ineficiente. Por otro lado, el sector se encuentra bastante controlado en cuanto a tarifas y entrada de nuevas unidades. El diesel se encuentra subsidiado, a través de una especie de subsidio cruzado financiado por un recargo a otros derivados del petróleo y un mercado negro del diesel.

Otro aspecto a resolver, es el deterioro en que se encuentran algunas de las unidades. Esto ha sido causa de accidentes, contaminación ambiental y congestionamientos. En 1994, la edad de los autobuses variaba entre 1 y 45 años, con un promedio de 20 años. La gran atomización del sector, donde 99.6% de los propietarios son empresarios individuales, ha hecho más difícil el control.

Por otro lado, la actual infraestructura no tiene la capacidad de soportar el flujo vehicular. La gran utilización del transporte individual, ha contribuido al problema, ya que no permite utilizar la economía en rodaje que representa la movilización de personas en transporte público.

Dado que las dificultades dentro de este sector son múltiples, es necesario establecer un plan integral a largo plazo, junto al establecimiento de medidas de solución de corto plazo. Este plan debe comprender aspectos de inversión en infraestructura vial, regulaciones de tránsito, y establecimiento de mecanismos competitivos en el sector.

En primer lugar, se necesita de una fuerte inversión pública en el sistema vial y en el ordenamiento urbano. Deben contemplarse soluciones al tráfico vehicular, que tome en cuenta el crecimiento de la población, la expansión de las ciudades y el incremento en la flota vehicular. Deberá completarse la construcción de pasos a desniveles, así como la construcción de nuevas autopistas, y considerar la posibilidad de construir un anillo periférico, y estudiar nuevas soluciones, como podría ser el metro. Simultáneamente, deberá hacerse un análisis de los recorridos a asignar a las diferentes rutas, de manera que pueda brindarse accesibilidad a los usuarios sin congestionar a niveles críticos. Una estructura adecuada de horarios escalonados, y la reubicación de negocios informales que obstruyen las vías, son otros aspectos que pueden ayudar a mejorar la circulación vehicular.

Pero además, el servicio que brindan las unidades de transporte colectivo presenta a su vez deficiencias que demandan una propuesta de solución. En un primer plano, la concesión de permisos de entrada y salida debería contemplar

exigencias de eficiencia, que permitan la liberalización de tarifas al generarse competencia. La asignación y renovación de rutas puede hacerse con base en licitaciones donde se tome en cuenta, la regularidad del servicio, organización empresarial moderna, tamaño y estado de la flota, tarifa a cobrar al usuario, tasa de accidentalidad de los conductores. Por otra parte, debería considerarse la eliminación o modificación del subsidio al diesel, y pensar en nuevas formas de ayuda que lleguen realmente a los usuarios.

Es importante considerar la constitución de un fondo vial destinado principalmente al mantenimiento de carreteras. Este fondo se financiaría de impuestos aplicados a los usuarios de las vías, generalmente a través de los combustibles. Se transferiría así, la facultad de decidir los montos invertidos, del gobierno central a una entidad autónoma.

La revisión periódica de unidades, los seguros por daños a terceros y las fianzas a los motoristas deben ser obligatorios. Hay que señalar claramente las responsabilidades de dueños y motoristas; deben impartirse cursos sobre responsabilidad y trato al cliente; y realizar pruebas aleatorias para detectar el uso de sustancias tóxicas.

Debe contarse con un archivo actualizado de los accidentes por unidad y ruta, y tomarse en cuenta en la asignación o renovación de rutas, y permisos de manejo. Al mismo tiempo, se necesita una aplicación efectiva de la ley, junto con campañas constantes de parte de la sociedad civil. La mejora y la seguridad que presente el transporte público será un incentivo para que se haga un mayor uso del mismo.

C. Sectores estratégicos por su potencial de crecimiento

C.1. Maquila

La industria de maquila en El Salvador es uno de los sectores más dinámicos del país. De acuerdo con cifras de la CEPAL, entre 1990 y 1995 El Salvador aumentó 88.7% su cuota de mercado en las importaciones de los países de la OCDE. Los servicios de maquila presentan la tasa de crecimiento más alta dentro del sector manufacturero. En 1997 sus exportaciones tuvieron una participación de 43.7% en las exportaciones totales, observando un crecimiento para ese año de 38.2%.

En los noventas, la autorización del desarrollo y administración de zonas francas por entes privados, junto con la finalización del conflicto armado, y medidas

económicas que favorecen la apertura comercial y la inversión extranjera, imprimen gran dinamismo a esta industria en el país. Por otro lado, las industrias transnacionales se encuentran en la búsqueda de nuevas regiones donde puedan realizar parte de la cadena productiva, lo que se facilita con la liberalización de la producción industrial, las nuevas tecnologías, y medios de comunicación y transporte más rápidos y baratos. La cercanía del país al mercado norteamericano, y la disponibilidad de mano de obra y su buena reputación también han favorecido el establecimiento de maquilas en el país. Por otra parte, existen amplios incentivos fiscales para la industria.

La industria se ha caracterizado por una alta competitividad, se han alcanzado niveles de producción, servicios e información eficientes, mejorando cada vez más los tiempos de entrega y los niveles de calidad, lo que ha compensado en parte los salarios más bajos de otras zonas francas en países vecinos. En 1997 existían 51 empresas operando en seis zonas francas que se estimaba generaban 35,370 empleos directos. A ello se suman las 158 empresas declaradas como recintos fiscales que daban empleo a aproximadamente 32,357 trabajadores. Además del empleo generado en actividades de soporte.

El sector maquila se ha concentrado en la confección de prendas de vestir (más del 90% de la producción) que se dirigen a satisfacer el mercado estadounidense. Esta situación ha estado determinada en gran parte por los esquemas preferenciales que otorga Estados Unidos a este tipo de bienes.

Se espera que el sector continúe creciendo; sin embargo, es necesario considerar algunos factores que afectan la expansión de esta actividad. En primer lugar, existe una fuerte competencia dentro de la región por atraer inversiones extranjeras. Por lo tanto, es necesario concentrarse en aquellas condiciones del país que le den al menos en el mediano plazo una ventaja sobre el resto de naciones de la región.

El apoyo del gobierno debe estar contenido en un marco jurídico transparente, junto con una campaña de promoción del país. Parte de los esfuerzos del gobierno por incentivar la inversión extranjera están reflejados en la recién aprobada Ley de Zonas Francas, donde se amplían los beneficios, y se permite a las maquilas la venta en el mercado centroamericano. Esto abre la posibilidad de que el país pueda servir de centro de distribución regional a empresas extranjeras. Sin embargo, para evitar medidas compensatorias, es urgente que se logre la armonización en el trato de las zonas francas dentro del área centroamericana.

Un aspecto crucial para promover la expansión de la maquila en el país será la habilidad del gobierno para mantener la armonía laboral. En este sentido es indispensable una ley laboral moderna, transparente, que se haga cumplir eficazmente. El Ministerio de Trabajo debería contar con una división específica encargada de atender esta industria y mantener un cuerpo de inspectores capacitados.

Es conveniente impulsar el establecimiento de la maquila electrónica, de software y hardware, para generar mayor valor agregado, incorporar alta tecnología y atraer inversiones que sean más difíciles de movilizar. El gobierno debe facilitar el entorno que requieren los procesos de maquila más sofisticados, mejorando al mismo tiempo la calidad y cobertura de la educación, junto con el ofrecimiento de cursos cortos.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta, es que por los compromisos surgidos de la Ronda Uruguay los subsidios otorgados a zonas francas deben ir desapareciendo. Esto obliga a contar con planes contingentes, como puede ser fomentar una industria textil que tenga mayores ramificaciones al interior de la economía y ofrezca una parte cada vez más amplia de la cadena productiva, y generar mayor asociatividad entre empresas relacionadas. Por otro lado, debe continuarse con los esfuerzos regionales para que Estados Unidos otorgue la paridad NAFTA.

Por último, el gobierno debe continuar con las reformas para la simplificación de los trámites concernientes a la instalación de empresas extranjeras, permisos de trabajo, actividades de exportación e importación, así como mejorar la infraestructura.

C.2. Turismo

El sector turismo puede contribuir grandemente al desarrollo del país, ya que su pleno potencial no ha sido aún explotado. El Salvador debe utilizar mejor sus recursos naturales para explotar esta industria de gran importancia en la generación de empleos y divisas. A continuación se exponen tres líneas de acción a seguir para el desarrollo del sector turístico: diferenciación de productos, acelerado crecimiento del sector, y obtención de objetivos sociales.

En primer lugar, el país posee numerosos paisajes naturales de gran belleza, con la ventaja de que la pequeñez territorial permite ofrecer diversas opciones en un radio relativamente corto. Existen volcanes, lagos de origen volcánico, reservas

naturales, pueblos pintorescos y preciosas playas que pueden ser disfrutadas durante todo el año. Por otro lado, existen sitios arqueológicos, entre los que sobresale Joya de Cerén, declarada patrimonio de la humanidad por la UNESCO. Otro recurso natural, y que pocos países poseen, son las fuentes termales de su energía geotérmica; las que pueden ser aprovechadas para complejos recreacionales-terapéuticos. Por otro lado, existe un recurso humano abundante, reconocido por su alta productividad. La capacitación adecuada de este factor puede traducirse en alta calidad de servicio de la industria turística, y marcar una diferencia que imprima mayor competitividad al sector. Para la capacitación del recurso humano, se recomienda la creación del Sistema Nacional de Educación Turística.

En cuanto a la forma de acelerar el crecimiento del sector, se recomienda acción en tres áreas prioritarias. En primer lugar, es importante mejorar la infraestructura de sectores turísticos prioritarios.

Por otra parte, se requiere tener una política de cielos abiertos. Esta medida ayudará a atraer turistas, ya que la evidencia indica que los países con centros de escala, como lo es el aeropuerto de El Salvador, eventualmente llegan a tener más visitantes. Esta característica también se puede explotar para crear un centro regional de convenciones en el país. Lo que ya se está concretizando con la construcción del primer centro internacional de negocios en Centroamérica, el World Trade Center San Salvador. Este complejo contará con áreas para oficinas, servicios comerciales de apoyo, salas de convenciones, y lo último en servicios de información y comunicación, contribuyendo a que el país incursione además en los mercados más exigentes. Por otro lado, dentro de la política de cielos abiertos, las tarifas para viajar al país deben ajustarse, ya que actualmente son relativamente altas. Además, pueden ofrecerse paquetes turísticos a nivel regional.

Se requiere también de una estrategia para mejorar la administración de los recursos turísticos lo que se puede hacer a través del sector privado bajo la supervisión del Instituto Salvadoreño del Turismo ISTU e incrementar el financiamiento de la Dirección del Patrimonio Cultural. Se recomienda crear un sistema de apoyo a la industria de artesanías, y convertir las instalaciones de exposiciones culturales e históricas en sitios atractivos. Por último, se debe seguir una estrategia para construir servicios públicos turísticos: un centro de información turística, teléfonos, y servicios de asistencia en casos de emergencias.

La creación de una Ley de Turismo que haga conciencia a la población sobre la importancia del turismo, y otra para el ordenamiento del sector, contribuirá a que éste sea considerado clave en la economía. (Una Ley General del Turismo se encuentra en elaboración en CORSATUR).

C.3. Agroindustria

Las recomendaciones que aquí se exponen se pueden categorizar en las áreas de capital humano, comercialización y capital de trabajo.

Mucha de la falta de rentabilidad en el sector agropecuario se puede atribuir al hecho de que los productores no quieren arriesgarse con nuevos productos, porque no tienen suficiente acceso a tecnología apropiada para cultivarlos y a información de mercados para comercializarlos. Para ser productivos y competitivos, es necesario aumentar los niveles de tecnología y capacidad gerencial. El estado debería brindarse asistencia técnica gratuita a los pequeños productores que son los que realmente no pueden pagar por este servicio.

Es necesario pensar en nuevas modalidades de brindar este servicio, como la licitación competitiva o la contratación directa de extensionistas por parte de municipios u organizaciones de productores. El estado puede seguir pagando por la asistencia, pero los extensionistas responderían directamente a los productores o a los oficiales locales.

Además, se debe cambiar el enfoque de dicha asistencia. Hasta ahora, el énfasis ha sido en la asistencia productiva, pero se ha prestado muy poca atención a la capacidad gerencial de los "agroempresarios." Por tanto, se debe dar más prioridad a entrenamiento en aspectos de mercadeo, manejo financiero de las fincas, y otros aspectos de gerencia básica.

Además de mejorar la infraestructura física de la comercialización, se pueden recomendar otras acciones en este tema, enfocadas a reducir los costos y aumentar los ingresos del sector agropecuario y agroindustrial.

Primero, es necesario enfatizar el papel de la información de precios y de mercados nacionales e internacionales. Una forma relativamente barata en el largo plazo, es tener centros de información computarizada, primero a nivel departamental y después local, con acceso directo al sistema nacional de información comercial que se está desarrollando.

Otro aspecto importante de la comercialización es la promoción de exportaciones. La ampliación de los servicios de las embajadas y consulados salvadoreños para activamente promover las exportaciones es el primer paso.

En cuanto al comercio interno, durante la guerra se perdieron muchos de los vínculos de comercialización. Es importante restablecer esta articulación, y una posibilidad es a través de la participación activa de técnicos del CENTA. Organizando los productores para la comercialización, ellos ahorran en los costos de transporte y reciben mejores ingresos porque las rentas del intermediario son trasladadas a ellos.

Otro aspecto del comercio interno, es la articulación entre productores y procesadores. Con un contrato entre productores y procesadores, los productores tienen una expectativa más concreta del precio que recibirán, y los procesadores tienen mayor seguridad en la cantidad y calidad del producto que se les entregarán.

Cada evaluación del sector agropecuario salvadoreña anota los problemas que existen con el acceso a crédito. El uso de tasas de interés subsidiadas daría una señal equivocada sobre la rentabilidad de los proyectos de inversión. Sin embargo, los productores que son sujetos al crédito pero demasiado pequeños para ser atendidos por los bancos, tienen otras opciones para mejorar su acceso al crédito, como las instituciones financieras que se especializan en el área rural y las pequeñas empresas.

C.4. Pesca

El Salvador debería de aprovechar el desarrollo de la industria pesquera por el potencial de crecimiento y exportación que presenta y para aliviar la alta presión de uso de tierra que existe en este país altamente poblado. De acuerdo a algunos estudios, el sector pesquero representaba solamente el 0.5% del valor bruto nacional salvadoreño en promedio en los años 1981 a 1996. No obstante, este sector tiene un crecimiento relativamente alto, de 15.3% y 30.9% en 1995 y 1996, respectivamente. El valor exportado en 1995 por el sector fue de US\$42 millones.

Los productos que el subsector camaronero ofrece tienen buena aceptación a nivel internacional, dominando el 91% del valor de las exportaciones del sector pesquero en 1996. Además, este sector tiene buenas perspectivas hacia el futuro en su exportación a los Estados Unidos, ya que ese mercado tiene una demanda

que se considera todavía no satisfecha. En términos de la adopción de tecnología, el sector camaronero se encuentra bien ubicado, en condiciones de enfrentar la competencia internacional, y presenta una tasa interna de retorno bastante alta. Otra actividad que debe considerarse es la pesca pelágica (fauna y flora acuática), por las buenas perspectivas para el mercado internacional, y su alta rentabilidad.

Sin embargo, la demanda doméstica de los productos pesqueros, aunque está creciendo, no es significativa comparada con la magnitud del mercado internacional. Esto se debe a la falta de tradición de consumo de productos pesqueros en el país. Otra debilidad del sector en general es la falta de financiamiento. Asimismo, existen prácticas de piratería que perjudican la actividad y crean inseguridad.

El subsector de pesca pelágica carece de la tecnología que le posibilite la extracción para diversificación de la producción pesquera. Además, existe la amenaza de que algunos recursos costeros están disminuyendo. La acuicultura se ha dedicado principalmente al cultivo de camarones blancos, y ha tenido poco desarrollo.

La intervención del gobierno en esta industria se limita al pago a las empresas del 6% del valor de las exportaciones que realizan. El estado también ha realizado algunas capacitaciones a través de CENDEPESCA, pero no existe una institución que provea enseñanza técnica a los pesqueros salvadoreños.

Para apoyar a la industria, el gobierno debe resolver en primer lugar la falta de financiamiento que afecta al sector. Una alternativa, es que las Unidades Corporativas Agropecuarias sean que quienes soliciten los créditos, dispersando el riesgo de fracaso de producción. El gobierno también debe resolver el problema de la inseguridad que genera la delincuencia. La creación de un instituto de enseñanza técnica en el área pesquera es otra prioridad.

Se recomienda transformar a CENDEPESCA en una institución autónoma, que se autofinancie con las ganancias de pesca que pueda obtener. Esta institución deberá velar por la seguridad y rentabilidad del sector, y por el aprovechamiento sostenible de los recursos costeros. También tendrá que velar por la acuicultura, manteniendo una buena calidad de agua. Otra consideración ambiental que debe atenderse es la de la tala de los manglares que disminuye el hábitat de los camarones. Asimismo, deberá de encargarse de obtener cooperación técnica internacional.

Por último se debería incursionar en nuevos mercados para la exportación de los camarones y pelágicos, cuya venta se ha concentrado hasta ahora en el mercado estadounidense.

C.5. Industria Textil

En los últimos cinco años, los sectores textil y confección han venido incrementado su producción y exportación. En 1996, la producción de estos sectores alcanzó los 1,200 millones de colones, representando un 1.3% del PIB. Las exportaciones para ese mismo año fueron de 854 millones de colones, el 5.5% del total exportado por el país. La mayor parte de estas exportaciones corresponde a textiles, ya que un 95% de la producción de confección se destina al mercado doméstico. Pero por otro lado, el sector recurre fuertemente a la importación de su insumo primario, ante la escasa producción nacional de algodón. La industria de textiles esta protegida por aranceles del orden del 15 al 20%, dependiendo del contenido de algodón. La industria de la confección tiene una protección más alta de hasta el 25%.

El sector textil y de la confección tiene importancia desde el punto de vista de generación de empleo, valor agregado, y generación de divisas, además de su potencialidad de desarrollo. No obstante, enfrenta en la actualidad serias deficiencias.

Gran parte de la maquinaria está obsoleta, lo que se atribuye en parte a la falta de financiamiento; y la infraestructura y servicios que requiere la industria también presentan deficiencias. Junto a esto, se encuentran los asaltos al transporte de mercancías, que incrementan los costos y crean inseguridad. Por otra parte, existe una baja demanda doméstica para el sector, que debe producir artículos de menor valor agregado para satisfacer un mercado de ingresos medios y bajos.

En cuanto a la mano de obra, existe un recurso humano reconocido como el mejor a nivel centroamericano, sin embargo, es relativamente caro. Existen instituciones que brindan entrenamiento básico de costura; pero la capacidad de entrenamiento para operaciones más avanzadas en la industria de la confección es muy limitada, y faltan entrenadores de nivel internacional.

El sector manufacturero menos sofisticado se caracteriza por una alta competencia. Hay una abundancia de oferta de productos a bajo precios, en una industria caracterizada por la poca inversión, sencillo proceso de costura, y facilidad de conseguir mano de obra semicalificada, lo que hace fácil la entrada

de competidores; además de la competencia de la ropa usada, contrabando, e importaciones de origen asiático más baratas. La inaccesibilidad del crédito es motivo de preocupación especialmente para pequeños y medianos empresarios, precisamente por la competencia de artículos de bajos precios, a la que sólo pueden hacer frente incorporando tecnologías que le permitan diferenciar sus productos.

La introducción de mejores tecnologías requerirá de una mano de obra más calificada; por lo que será necesario la ampliación de programas de entrenamiento. Estos programas deberán incluir el componente de enseñanza de operaciones avanzadas, así como de diseño, y capacitación para el uso de las máquinas.

Por otro lado, se necesitan menores costos de los materiales primarios, que parecen estar sobre valorados en el mercado. Ese objetivo se puede lograr propiciando mayor competencia a través de la reducción de aranceles. Asimismo, debe haber mayor coordinación entre las industria textil y la de la confección, que podrían formar clusters para conjuntamente buscar mayores ganancias. Una mayor competencia para el sector textil, hará mayor presión para que busque alianzas con el sector confección nacional.

C.6. Servicios

En la última década la producción y comercialización de servicios se ha incrementado notablemente, producto del avance tecnológico y de los tratados comerciales. Otro aspecto que ha contribuido a este desarrollo, es la privatización de empresas del estado dedicadas a proveer servicios básicos de telecomunicaciones y electricidad, así como puertos y aeropuertos, entre otros.

Es evidente la importancia de los servicios en la actividad económica, ya que es un sector complementario a todas las demás actividades productivas. Por otro lado, en los últimos años los países emergentes han experimentado un aumento en la demanda por servicios desde mercados externos, que ha generado fuertes inversiones en el sector.

El Salvador posee ventajas comparativas por su ubicación geográfica, que le son favorables para desarrollarse como abastecedor de servicios internacionales. Además, cuenta con el aeropuerto más moderno de la región, por lo que se está estudiando la posibilidad de que se convierta en centro de carga regional, con lo cual se generarían diferentes servicios de transporte y servicios complementarios.

También, se tiene el proyecto de construir una carretera interoceánica, que uniría Puerto Cortés en el Atlántico y Puerto Cutuco en el Pacífico, por medio de una carretera que facilitaría el movimiento de carga en contenedores entre los dos puertos.

Con la reciente privatización de las telecomunicaciones en el país, han comenzado a aparecer varias empresas que ofrecen servicios de valor agregado: la telefonía celular, localizadores de personas “vípers”, transmisión de datos, radiocomunicación, Call Centres, los cuáles además generan empleo y recurso humano especializado. Los servicios de telecomunicaciones, al ser servicios de segunda categoría -es decir que se utilizan en la prestación de otro tipo de servicios (servicios financieros)-, se convierten en un sector estratégico en el desarrollo de un país. Un sector de telecomunicaciones competitivo, unido al rápido desarrollo de la banca en nuestro país, facilitaría que El Salvador se convierta en un Centro Financiero.

Otros servicios que han cobrado gran auge en las economías emergentes, se basan en la externalización de muchas de las actividades de la cadena productiva. Tal es el caso de los servicios de **Outsourcing**, o subcontratación de servicios por parte de una empresa: transporte de valores, seguridad privada, limpieza de oficinas.

Un factor importante a considerar, es la especialización del capital humano para la prestación de servicios de alto valor agregado, por lo que se requiere de programas de capacitación acordes: conocimiento del idioma inglés y la especialización en sistemas informáticos y en la creación de software.

En síntesis, una buena ubicación geográfica, excelente infraestructura, un sector financiero moderno, y capital humano bien preparado, pueden generar un clima atractivo a las inversiones en el país, tanto en el sector servicios como en otras áreas de producción.

Capítulo VII

Desarrollo agropecuario y rural

Autores

*Edwin Aragón, Rebeca Arias, Antonio Cabrales,
Edgar Cruz Palencia, Ligia de Luna,
Mercedes Llorc (Coordinadora), Mariano Olazábal,
Ton Oomen, Hugo Ramos, René Rivera Magaña,
Clemente San Sebastián, Francisco Zaldaña.*

Capítulo VII

Desarrollo agropecuario y rural

Contenido

- 7.1. Importancia de las zonas rurales y del sector agropecuario;
- 7.2. Los Problemas fundamentales que frenan el desarrollo rural y agropecuario;
- 7.3. Visión de futuro de las zonas rurales; 7.4. Principios orientadores de la estrategia; 7.5. Principales propuestas de solución; 7.6. Bibliografía recomendada.

La propuesta de Desarrollo Rural y Agropecuario que se presenta a la Nación empieza por reconocer la importancia de las zonas rurales; allí se encuentra asentada prácticamente la mitad de la población del país. Este importante grupo de salvadoreños y salvadoreñas ha vivido en gran medida marginado tanto de los frutos del crecimiento económico como de la participación social y política.

La propuesta es un esfuerzo por hacer conciencia de que El Salvador no podrá potenciar su desarrollo si la mitad de su población es ignorada y olvidada. Es una declaración enfática que no habrá avance económico, político, social o cultural en El Salvador sin que se logre integrar plenamente a los habitantes de las zonas rurales al desarrollo del país. Por tanto, su propósito fundamental es lograr el desarrollo humano sostenible, que integra la noción de desarrollo económico y social con los principios de sostenibilidad ecológica. El desarrollo así entendido, sólo puede alcanzarse si se rompe el círculo vicioso de la pobreza, se mejoran el ingreso y la calidad de vida de la población rural, y se logra su integración plena y su participación efectiva en la sociedad.

La propuesta se enmarca dentro de una economía social de mercado que permite alcanzar una mayor eficiencia en el acceso y en la asignación de los recursos a la población rural, así como mejorar la competitividad de la producción

agropecuaria y rural a fin de lograr su plena inserción en el nuevo contexto internacional.

7.1. Importancia de las zonas rurales y del sector agropecuario

El punto de partida es el reconocimiento de la importancia del sector agropecuario y de las zonas rurales, en el proceso de desarrollo sostenible del país. Las zonas rurales son importantes, allí vive la mitad de la población (49.6%, Censo Nacional de Población) y la mayoría de los pobres. El 60% del total de hogares en extrema pobreza del país son rurales. Aunque hay una gran diversidad de actividades en las zonas rurales, las agropecuarias son todavía las más importantes por su capacidad de proveer empleos, ingresos y alimentación a un grupo grande de la población. El 65% de la población económicamente activa rural trabaja en actividades agropecuarias incluyendo la pesca.

El sector agropecuario tiene un papel primordial en la economía nacional por sus inter-relaciones con otros sectores de la economía. Del total de bienes intermedios que utiliza para su producción, sólo el 30% son importados, la industria manufacturera utiliza un 60% de bienes intermedios importados. Esto hace que el crecimiento económico del sector agropecuario tenga un mayor impacto en el desarrollo de la economía en su conjunto que cualquier otro sector. Su contribución al producto nacional, tomando en cuenta las actividades agroindustriales, es más del 23% y su contribución al valor bruto de la producción, más del 30%, cifras que lo convierten sin lugar a dudas en el sector más importante de la economía. Durante 1996 y 1997, al igual que otros años, aproximadamente el 48% de los ingresos nacionales por exportaciones fueron de origen agropecuario.

La mayoría de actividades agropecuarias tienen efectos directos positivos y negativos sobre el agua, el suelo y la biodiversidad. El efecto de los cafetales sobre los recursos naturales es innegable. Los cafetales representan el 85% de nuestros bosques, los que contribuyen a preservar los manantiales y muchas especies de fauna y flora silvestre. La leña proveniente de las podas de los árboles de sombra es fuente importante de energía en las zonas rurales. Los efectos de las actividades agropecuarias pueden ser también muy negativos sobre los recursos cuando las condiciones de pobreza y marginación resultan en una excesiva explotación sin posibilidad de reposición o regeneración.

7.2. Los problemas fundamentales que frenan el desarrollo rural y agropecuario

En los últimos dieciocho años el sector agropecuario y las zonas rurales han experimentado cambios en su estructura. Todo el sistema económico y social rural ha sido profundamente afectado, reorientado y reformado.

Se transformó la estructura agraria. Se cambió en gran medida la forma de propiedad de la tierra y la forma en que se toman las decisiones económicas. El conflicto armado reubicó grupos importantes de la población y sus lugares de cultivo, también causó la desintegración y migración de muchas familias rurales. Fue una de las causas para la reducción de la productividad del sector agropecuario debido a las pérdidas de capital fijo y daños en la infraestructura productiva. Por otro lado, las reformas económicas iniciadas a partir de 1989, necesarias para reactivar la producción, impactaron significativamente a un sector agropecuario y rural sin capital fijo, sin instituciones fuertes y sin "confianza" y lo obligaron a enfrentar un mundo real de mercado altamente competitivo.

Hoy el área rural y el sector agropecuario encaran una compleja problemática que puede resumirse en tres problemas principales: la profundización de la pobreza rural, el estancamiento productivo del sector agropecuario, y el deterioro de los recursos naturales.

7. 2. 1. La dimensión y profundización de la pobreza rural

Como consecuencia de las reformas económicas introducidas a partir de 1989, la economía ha mostrado un crecimiento promedio anual de 5%. Uno de los resultados de este proceso de reformas es que la población urbana se ha visto favorecida con mayores oportunidades de empleo e ingreso, mientras que los hogares rurales no han tenido las mismas ventajas ni han experimentado mejoras substanciales en su calidad de vida.

En el ámbito nacional, la pobreza entre 1991 y 1996 muestra una tendencia decreciente (de 59% a 52%) como consecuencia de una reducción de la pobreza urbana, tanto relativa como extrema (la pobreza relativa se redujo de 30% a 28% y la pobreza extrema, de 23% a 15%).

Los hogares rurales en pobreza extrema, sólo se redujeron de 34% en 1991 al 32% en 1996, y los hogares en pobreza relativa se han mantenido cercanos al

33%. El ingreso familiar promedio en áreas rurales en 1996, sólo representó el 43% del ingreso urbano y el salario promedio mensual para la agricultura, sólo fue el 51% del industrial en 1995. El costo de la canasta básica urbana para una familia de 4.6 personas, representaba el 78% del salario mínimo mensual industrial, mientras que el costo de la canasta alimentaria rural para una familia de 5.2 personas representaba el 119% del salario mínimo promedio mensual agrícola en 1995.

Las familias pobres rurales tienen menor acceso a los servicios básicos. En 1996, el 34.3% de la población rural mayor de 10 años era analfabeta (33% hombres y 37% mujeres), comparada al 12.5% de la población urbana. Para el mismo año, la escolaridad promedio fue de 2.9 años en áreas rurales y de 6.4 años en áreas urbanas. Además, el 30% de la población rural mayor de seis años no había cursado ningún año de estudio, y sólo el 13% de la población rural había logrado cursar más de seis grados de educación básica. En 1993, el 20% de la población urbana y el 60% de la población rural no tenía acceso a los servicios de salud. Además, el 47% de las viviendas rurales no tenían energía eléctrica, el 67% no tenían acceso al agua potable y el 26%, al saneamiento básico.

La inseguridad alimentaria es un problema crónico a nivel de los hogares rurales más pobres dado que su acceso a la cantidad y calidad de los alimentos necesarios para llevar una vida sana y productiva está limitado por las condiciones de pobreza. Como consecuencia de esta situación, la prevalencia de la desnutrición energético-protéica en la niñez, en edades de 0 a 5 años, es del 50%. Además, existen deficiencias de micronutrientes específicos (yodo, hierro y vitamina A), que son considerados como problemas de salud pública.

Los hogares de pequeños agricultores/as y de trabajadores/as agrícolas sin tierras, cuyos ingresos dependen fundamentalmente de la agricultura representan el segmento más pobre de la población. Los departamentos más afectados por el pasado conflicto armado (Morazán, Cabañas y Chalatenango) presentan mayores índices de pobreza, altas tasas de dependencia económica, menor acceso a servicios básicos, mayor deterioro en los recursos naturales y marcada existencia del minifundio. Iguales características de pobreza existen en algunos municipios de otros departamentos del país, con concentraciones elevadas de hogares en extrema pobreza y condiciones de vida muy deprimidas.

Las mujeres rurales son especialmente vulnerables debido a patrones culturales y a prácticas sociales discriminatorias que se traducen en desigualdad de oportunidades educativas, menor acceso a activos y recursos productivos

(especialmente a la tierra y al crédito) y poco reconocimiento del valor de su trabajo.

Esta situación de la pobreza rural se explica entonces por las siguientes causas principales: (a) una disminución substancial del ingreso real percibido por las familias rurales, una reducción de los salarios reales y escasas oportunidades de empleo no agrícola permanente y bien remunerado; (b) escasa voluntad política y deficiente capacidad para diseñar, ejecutar y coordinar las políticas sociales que deberían estar orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población rural y (c) inadecuada e insuficiente asignación de recursos para la provisión de servicios sociales en las zonas rurales, en donde la carencia de servicios adecuados de agua, alcantarillado y saneamiento, así como de energía, educación, salud y vivienda es dramática.

7. 2. 2. El estancamiento productivo del sector agropecuario

Durante los años ochenta, la producción del sector agropecuario decreció, en promedio 2% por año, mientras que durante la presente década su crecimiento promedio anual ha sido de 1.6%, sensiblemente inferior al 5.4% del conjunto de la economía. Su contribución al Producto Interno Bruto (PIB), sin considerar las actividades agroindustriales, se redujo de 17.1% en 1988 y a 13.3% en 1997. Si se incluyen las actividades agroindustriales, la reducción fue de aproximadamente 25% en 1990 a 23% en 1996.

El área dedicada al cultivo de productos tradicionales se ha reducido en 20 mil manzanas de 1980 a 1995, principalmente como resultado de la disminución del cultivo de café (30%) y la desaparición del algodón. El área dedicada a los cultivos de caña de azúcar y granos básicos ha aumentado, pero en menor proporción. En general se cultiva menos área y se han sustituido productos de mayor valor por unidad de área cultivada por cultivos de subsistencia (granos básicos).

La productividad de los principales cultivos no presenta cambios significativos. El café, el maíz y el sorgo han tenido incrementos en sus rendimientos promedio cercanos al 2% y la caña de azúcar ha presentado rendimientos decrecientes. Los únicos cultivos que han aumentado sus rendimientos en forma significativa son el arroz y el frijol. El valor de las exportaciones agrícolas tradicionales ha disminuido como proporción de las exportaciones totales así como también en cifras absolutas, de un promedio de 70% (\$679 millones) durante el período 1981/1985, a 28% (\$303 millones) en 1990/1995.

El bajo crecimiento del sector agropecuario se debe a un conjunto de causas agrupadas bajo las siguientes categorías: (a) bajos niveles de productividad del sector, situación que a su vez tiene sus raíces en la deficiente educación y capacitación agropecuaria; la baja capacidad empresarial de las unidades productivas y la poca orientación de las organizaciones hacia el mejoramiento de la competitividad; la persistente desarticulación de la actividad primaria con el resto de las cadenas productivas; las deficiencias en los sistemas de generación y transferencia de tecnología y en la provisión de agua para riego y servicios de drenaje; (b) inversión pública insuficiente y mal orientada, e infraestructura económica en mal estado; (c) formulación y aplicación de políticas macroeconómicas con sesgo anti-agrícola y antirural, entre las que sobresale la política cambiaria, que ha permitido una sobre valoración de la moneda local; la política comercial, que se ha caracterizado por su inestabilidad; la política fiscal, que ha discriminado en la aplicación del IVA contra algunos productos agropecuarios así como también en la aplicación del reintegro arancelario (“draw back”); (d) deficiencias en las políticas sectoriales para adecuar el marco de incentivos para lograr una agricultura diversificada, sostenible y competitiva; estas políticas se refieren a las relacionadas con los precios, los ingresos y los apoyos internos, con los servicios financieros rurales, las regulaciones sobre sanidad agropecuaria y normas técnicas y con el marco legal sobre tenencia de la tierra; y, (e) ausencia de un marco regulatorio e institucional de promoción y defensa de la libre competencia.

7. 2. 3. El dramático deterioro de los recursos naturales

Los índices de deforestación, erosión del suelo, pérdida de biodiversidad y contaminación de acuíferos alcanzan niveles que están entre los más altos del continente americano. Las cuencas hidrográficas muestran dos tendencias preocupantes: la destrucción sistemática de los ecosistemas que permiten la retención y canalización adecuada del recurso hídrico y el alto nivel de contaminación de las aguas superficiales ocasionado por los vertidos y escorrentías dañinas.

Como resultado del proceso acelerado de deforestación, principalmente para la obtención de leña, sólo se conserva el 2% del bosque natural (12%, si se consideran los cafetales). Los problemas se agravan por la utilización incompatible con la aptitud del uso del suelo (se estima que entre el 60% y 70% de los granos básicos se cultivan en pendientes superiores al 15%), y por la utilización de prácticas agrícolas inadecuadas (quemadas y sobre pastoreo).

El deterioro de los suelos incluye la erosión y la pérdida de fertilidad, por la degradación física, química y biológica. Un 25% del total de las tierras del país se encuentran degradadas y cerca de dos terceras partes, están severamente erosionadas. Se ha estimado una pérdida anual equivalente a 4,500 ha. de suelo fértil y una reducción constante de las fuentes de agua. El problema es especialmente serio en la zona norte en la que se concentran los suelos clase IV y VII que son propios para cultivos permanentes. Coincidentemente, en estas zonas se hallan los hogares rurales más pobres que se ven obligados a utilizar la mayor parte de la tierra para el cultivo de granos básicos.

La calidad del agua es un problema crítico, aproximadamente el 90% del agua superficial se encuentra altamente contaminada por desechos orgánicos, agroquímicos y desechos industriales. Cerca del 50% de los desechos sólidos generados en las ciudades se tiran a los barrancos, ríos y quebradas donde fluye la lluvia. Muy pocas industrias tienen plantas adecuadas para el tratamiento de aguas residuales y vertidos industriales, sólo un 25% de las mil fuentes de emisiones industriales mantienen instalaciones rudimentarias para tratar sus aguas residuales. Entre las industrias que descargan sustancias altamente tóxicas, localizadas principalmente en San Salvador, el 90% no tratan sus emisiones. Además, los niveles de contaminación del agua empeoran en la medida en que los agricultores aumentan el uso de fertilizantes y plaguicidas, sin ninguna práctica de conservación de suelos.

El deterioro de los recursos naturales, además de estar influido por las causas señaladas para los otros problemas, tiene específicamente las siguientes: (a) las migraciones de las poblaciones internas, han impulsado un crecimiento urbano desordenado y han resultado en una concentración de aproximadamente dos tercios de la población en una tercera parte del territorio nacional (b) ausencia de políticas de ordenamiento territorial; (c) insuficiente investigación, difusión y adopción de tecnologías modernas, amigables con el medio ambiente; (d) la existencia de un marco legal inadecuado y acompañado de una débil capacidad institucional; y, (e) la escasa educación ambiental y evidente negligencia ciudadana en el cuidado de los recursos naturales y del medio ambiente.

7.3. Visión de futuro de las zonas rurales

La propuesta presenta una visión hacia el año 2021 de como serán las condiciones que imperarán en las zonas rurales si la Nación toma el compromiso solidario de revalorizar el espacio rural y las personas que en él viven.

"Dentro de veinticinco años, las relaciones entre las zonas rurales y las zonas urbanas del país son más equilibradas. Los principales actores de las zonas rurales se han organizado para ser más productivos, tienen confianza en las instituciones públicas y privadas y participan plenamente en la vida de la Nación. El sesgo antirural ha desaparecido, la infraestructura económica es moderna, las áreas rurales son más productivas, la actividad económica se ha diversificado, la producción agropecuaria de productos de alto valor por unidad de área es intensiva y altamente tecnificada, las cadenas productivas están más articuladas y la producción es competitiva internacionalmente. La Nación reconoce la contribución de las zonas rurales y de sus habitantes a la preservación de los recursos naturales. El crecimiento poblacional es moderado, los pobladores tienen acceso a servicios sociales básicos y la pobreza rural ha disminuido a niveles mínimos."

7.4. Principios orientadores de la estrategia

- 1 Consistencia en las políticas.** Los objetivos de las políticas macroeconómicas, sectoriales y sociales deben estar orientados hacia el logro de la eficiencia y la equidad económica y social.
- 2 Responsabilidad compartida por diversos actores.** El éxito de la estrategia depende del nivel de compromiso e involucramiento que promueva su aceptación por la mayoría de los sectores, como de un reconocimiento de las responsabilidades efectivas de cada uno de los actores: el Gobierno, el sector privado organizado, las organizaciones no gubernamentales y en general la sociedad civil son igualmente responsables de su ejecución.
- 3 Necesidad de políticas diferenciadas y focalizadas.** Dada las condiciones de pobreza en el área rural, es necesario diseñar y ejecutar políticas diferenciadas. La focalización permite un uso más eficiente de los recursos y una mejor atención a la población más vulnerable y pobre.
- 4 Transparencia y estabilidad de las políticas.** La transparencia y la estabilidad devolverán la confianza a todos los actores, requisito fundamental para mantener un flujo constante de recursos de inversión hacia el sector.

- 5 **Equidad social y de género.** El acceso a oportunidades debe ser igual para toda la población, especialmente a la mujer rural que es sin lugar a dudas la más afectada por el conjunto de factores que generan la marginación del campo.
- 6 **Enfoque ambiental.** La promoción del uso racional y eficiente de los recursos naturales compatible con su conservación y sostenibilidad.

7.5. Principales propuestas de solución

Las propuestas presentadas están agrupadas dentro de tres pilares fundamentales de políticas y acciones:

- (a) **Construir las bases del desarrollo.** Este componente busca capitalizar las áreas rurales para colocarlas en igualdad de condiciones y agrupa tres áreas principales: desarrollo del capital humano; mejoramiento de la inversión pública rural (capital productivo y social); y uso y conservación de los recursos naturales (capital natural).
- (b) **Adoptar políticas favorables para las zonas rurales.** Comprende tres áreas que buscan propiciar un entorno favorable a las zonas rurales: políticas macroeconómicas, políticas sectoriales y modernización institucional.
- (c) **Corresponsabilizar a la sociedad civil y al sector privado con el desarrollo rural.** Incluye las propuestas que permiten al sector productor e inversionista aprovechar el fortalecimiento de las bases del desarrollo y las transformaciones positivas de su entorno. Estas propuestas son: fomento de la inversión privada, mejoramiento de la tecnología y promoción de la organización e integración social en las áreas rurales.

A. Construir las bases del desarrollo

A.1. Proveer servicios sociales adecuados a la población rural

Los elementos centrales de la política social a partir de 1989 eran la focalización de la atención a los hogares más vulnerables y la reforma institucional para mejorar la calidad y cobertura de los servicios de educación y salud. No obstante,

las evaluaciones recientes de los programas de salud rural, educación y alimentación, muestran que las intervenciones en las áreas rurales no han sido muy efectivas en términos de focalización hacia los más pobres. Además, las reformas institucionales no han avanzado en igual forma en todos los sectores con lo cual se han limitado las posibilidades de mejorar la cobertura y calidad de los servicios por la vía de la descentralización, desburocratización y participación de la sociedad civil.

La coordinación inter-institucional e inter-sectorial es muy débil. No existe una instancia con visión integral e integradora que identifique, priorice y de respuesta a las necesidades de servicios sociales de la población rural más pobre. Tampoco se le ha dado la suficiente importancia al monitoreo y a la evaluación de los programas y proyectos sociales, por lo tanto, se desconoce el impacto de los mismos y su contribución a la reducción de la pobreza.

El gasto público social representó el 39.4% del gasto público total en 1980 y sólo el 24.7% en 1995 (21.1% y 14.6% en educación y 9.6% y 8.9% en salud respectivamente). Como proporción del PIB, el gasto en servicios sociales básicos (salud y educación) representó cerca del 13% en 1996.

PROPUESTAS:

- 1 Hacer efectiva la obligatoriedad de la educación básica, establecida en la Constitución de la República, ampliando la cobertura de la enseñanza pública primaria.
- 2 Minimizar costos escondidos de la educación escolar (obligatoriedad del uniforme, transporte, gastos de desfiles, consumo excesivos de útiles escolares en ciertas escuelas, y otros).
- 3 Subsidiar ciertos gastos de educación y alimentación para los hogares más pobres y así reducir la deserción escolar.
- 4 Completar el proceso de reforma educativa adecuándola a las especificidades de las zonas rurales, a través de un proceso de concertación entre el Gobierno de El Salvador y la sociedad civil.
- 5 Incorporar criterios geográficos en la distribución del presupuesto del Ministerio de Educación, y focalizar los programas EDUCO y "Escuelas Saludables" hacia los grupos mas vulnerables.

- 6 Contrarrestar la tendencia tradicional de los padres a retirar a las niñas del sistema educativo más temprano que a los niños.
- 7 Eliminar el sesgo antirural de la política salarial del Ministerio de Educación, que remunera mejor al maestro urbano que al rural. Se propone revertir esta tendencia y establecer un incentivo financiero a los maestros para que trabajen en zonas rurales, buscando evitar el importante ausentismo en las escuelas.
- 8 Promover la lectura a través del desarrollo de bibliotecas locales y programas intensivos de alfabetización a través de metodologías modernas.
- 9 Acelerar la reforma del sistema de salud pública de tal forma que se garantice la cobertura de los servicios de salud primaria (salud preventiva, planificación familiar, nutrición, saneamiento básico) en las zonas rurales.
- 10 Estimular la participación del sector privado y de la sociedad civil en la prestación de servicios sociales.
- 11 Crear una instancia coordinadora de alto nivel que fortalezca los vínculos y cooperación interinstitucional e intersectorial.

A.2. Enfocar la orientación de la educación superior y técnico-vocacional a las demandas del sector productivo rural

Las acciones de educación y capacitación de las universidades, centros de capacitación y proyectos del sector público relacionados al sector agropecuario han estado desvinculados del desarrollo rural. Estas acciones son insuficientes, no están orientadas adecuadamente y en general no han dado resultados cualitativos medibles en términos de costos. Como consecuencia existe un desfase entre el perfil y calidad del profesional que el sistema educativo provee, con el que el sector requiere para apoyar sus actividades de producción, procesamiento y comercialización, doméstica e internacional. En 1989, el 2.9% de la población universitaria (que era de 78,000), estudiaban materias relacionadas con el sector; en 1998 la proporción se redujo al 1.3%, con un total de 110,000 estudiantes en quince universidades.

PROPUESTAS:

- 1 Adecuar los pensum de estudios a las demandas^p del sector productivo rural y de las empresas.

- 2 Ampliar las áreas de especialización con carreras técnicas en áreas específicas de desarrollo rural.
- 3 Promocionar las carreras agropecuarias, en coordinación con los gremios y organizaciones de productores.
- 4 Promover economías de escala a partir del sistema nacional de generación y transferencia de tecnología, alianzas con universidades y centros de investigación centroamericanos.

A.3. Fortalecer la infraestructura productiva y social en zonas rurales

Entre los años 1994 y 1997 las inversiones en el sector público agropecuario aumentaron de ¢108 millones a ¢197 millones; sin embargo, el impacto del incremento del gasto no se ha traducido en un crecimiento productivo en las áreas rurales. La inversión se ha orientado principalmente a la reforma del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) para mejorar sus servicios, especialmente los de generación y transferencia de tecnología (Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal, CENTA), a la construcción de obras de riego (Lempa-Acahuapa) y al apoyo de pequeños productores en la Región Paracentral y Chalatenango. En general ha existido una débil participación de los usuarios en el diseño, priorización y administración de los proyectos. Por otro lado, los alcances del Programa de Reconstrucción Nacional fueron limitados.

En general la inversión pública en zonas rurales que atraería la inversión privada y mejoraría las condiciones de vida de la población rural no ha sido prioridad nacional.

PROPUESTAS:

- 1 Adecuar la asignación de los recursos financieros dedicados a la inversión pública en zonas rurales, de tal forma que se armonice el desarrollo urbano y rural.
 - 2 Financiar la inversión pública en áreas rurales con recursos del presupuesto de la Nación y en menor proporción con un aporte de préstamos del exterior.
 - 3 Mejorar la priorización y focalización de la inversión pública utilizando criterios geográficos en zonas con alta concentración de pobreza, y bajos niveles de desarrollo del capital humano.
-

- 4 Promover y apoyar la inversión privada con programas de incentivos fiscales dentro de criterios transparentes.
- 5 Aumentar la eficiencia y la capacidad del gobierno y de los municipios en el diseño, administración y supervisión de la inversión pública.
- 6 Descentralizar la administración de la inversión pública en el ámbito local facilitando la participación del sector privado y de la sociedad civil en la ejecución de las obras. Se sugieren las siguientes áreas prioritarias de inversión: infraestructura de captación de aguas (reservorios), mercados, agua potable, saneamiento básico, electricidad y telecomunicaciones, caminos rurales, pequeñas obras de riego, control de inundaciones, conservación de suelos e infraestructura de apoyo al subsector pesquero y acuícola. Además de obras de infraestructura social (escuelas, centros de salud y saneamiento básico).

A.4. Mejorar el acceso al empleo productivo y a los servicios para la producción en zonas rurales

El acceso a los recursos financieros y de capital han estado limitados por la falta de garantías, la inseguridad en la tenencia de la tierra y la ineficiencia de los servicios financieros rurales. Los pequeños productores agropecuarios han tenido muy poco acceso a tecnología apropiada, capacitación y asistencia técnica.

PROPUESTAS:

- 1 Facilitar la generación de actividades no agrícolas (artesánías, turismo local) para generar empleos no agrícolas en áreas rurales y complementar el ingreso de la población.
 - 2 Facilitar el acceso a los mercados (de productos, de insumos y laboral) a los productores en extrema pobreza a través de infraestructura productiva y social, capacitación y disponibilidad de alternativas temporales de sostenimiento de su ingreso.
 - 3 Apoyar programas de incubadoras de empresas locales. El apoyo a la formación de micro y pequeñas empresas rurales deberá promover las alianzas con grandes empresas urbanas para maquilar, semiprocasar o acopiar productos que estas demanden.
-

- 4 Fortalecer la capacidad administrativa y gerencial de las municipalidades para impulsar y agilizar la descentralización de los servicios.
- 5 Mejorar el acceso a los servicios de apoyo a través de las organizaciones de productores.

B. Adoptar políticas favorables para las zonas rurales

B.1. Eliminar sesgo antiagrícola de la política macroeconómica

Con el programa de estabilización y ajuste estructural que inició en 1989, se ha logrado la estabilización económica necesaria para el crecimiento económico; sin embargo la ejecución de esos programas ha tenido implicaciones para el sector agropecuario. Las principales son las siguientes: (a) el tipo de cambio real presenta una apreciación mayor al 35% en relación a 1992; (b) la política comercial se ha alejado del esquema de integración centroamericana; los aranceles de los productos agropecuarios son gravados generalmente con tasas cercanas al piso arancelario y no se cuenta con instrumentos para compensar las prácticas de comercio desleal y las distorsiones de los mercados internacionales de los productos agropecuarios; y (c) en cuanto a la política fiscal, los productores de lácteos y granos básicos, no tienen la posibilidad de descontar los créditos fiscales relacionados al Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Los precios reales pagados a los productores agropecuarios, continúan mostrando una tendencia hacia la baja (entre 1991 y 1995 los precios reales a los productores de maíz se han reducido en 44%, maicillo en 41%, leche y carne en 33%, arroz en 69% y frijol en 20%).

PROPUESTAS:

- 1 Evitar mayores apreciaciones del tipo de cambio mediante una política monetaria sujeta al mercado de divisas, una política conservadora de endeudamiento externo que incluya pagos adelantados de deuda externa, y una estricta disciplina fiscal.
 - 2 Ejecutar una política comercial que responda a una visión de desarrollo estratégico del país: una estructura arancelaria neutral entre sectores y productos.
 - 3 Fortalecer el proceso de integración centroamericana con la armonización de la política arancelaria, mediante la promoción de un arancel externo común.
-

- 4 Adoptar medidas (comerciales y/o fiscales) temporales para contrarrestar las distorsiones de precios internacionales, originadas por prácticas de comercio desleal.
- 5 Fortalecer la capacidad negociadora y de administración de los acuerdos comerciales del gobierno, al igual que la capacidad de respuesta ante prácticas desleales de comercio.
- 6 Incluir a todos los productos dentro del sistema del IVA.
- 7 Diseñar un programa transparente, temporal y de fácil aplicación que contemple pagos directos al ingreso de los pequeños productores en extrema pobreza.
- 8 Incrementar los niveles de gasto público en servicios de apoyo a la producción agropecuaria y de inversión social y productiva.

B.2. Mejorar la calidad y ampliar el acceso a los servicios agropecuarios

Los principales servicios del sector público no han tenido la calidad y la cobertura necesarias para construir una agricultura diversificada, sostenible y competitiva. Los principales servicios son: la capacitación y educación, la investigación, transferencia de tecnología y asistencia técnica, la sanidad animal y vegetal, el riego y la información. Los servicios de capacitación y educación se han estancado en sistemas y currículos tradicionales que no han facilitado la entrega al sector de los profesionales que su desarrollo demanda. Sin un factor humano bien capacitado, la tarea del crecimiento y desarrollo sectorial se torna difícil y costosa.

La deficiencia en la capacitación y en la educación ha impactado también en la calidad de los servicios de investigación, transferencia de tecnología y asistencia técnica. Estos servicios se han caracterizado por su concentración en granos básicos con métodos que no responden a las características de un país cuyo recurso escaso es la tierra. Además, han estado desintegrados de las demandas de los mercados, no se han orientado a mejorar la calidad de los productos, y han colocado poco énfasis en el manejo post-cosecha, agua y agricultura bajo riego.

Los servicios sanitarios se han especializado, con cierto éxito, en el control de enfermedades epidémicas pero los sistemas de vigilancia son todavía muy débiles. Sólo recientemente se está desarrollando la capacidad de atender el comercio externo. El control cuarentenario casi no opera, no se cuenta con la

tecnología adecuada, ni la capacidad, ni la información necesaria para hacer una supervisión efectiva en las fronteras.

En cuanto al riego, los servicios del MAG han estado dirigidos a la construcción de obras, descuidando los aspectos normativos necesarios para una eficiente administración, la solución de conflictos y la promoción y capacitación de las asociaciones de regantes.

Finalmente, los servicios de información de mercado no han cumplido con sus objetivos a cabalidad y sólo recientemente se ha iniciado un sistema que se espera tenga cada vez mayor cobertura y penetración entre los beneficiarios.

PROPUESTAS:

- 1 Implementar el Sistema Nacional de Generación y Transferencia de Tecnología basado en un enfoque sistémico, articulando adecuadamente a los diferentes actores: Universidades, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, gremios y productores.
- 2 Ejecutar un programa sistemático de entrenamiento que amplíe la formación de los investigadores y extensionistas hacia disciplinas como agronegocios y comercio.
- 3 Fortalecer y modernizar el sistema de vigilancia epidemiológica y el control cuarentenario, para mejorar la calidad y eficiencia de esos servicios. Es necesario enfatizar el desarrollo de los servicios sanitarios de apoyo al comercio internacional.
- 4 Incrementar el área bajo riego con responsabilidad compartida entre el sector público y privado. Completar la transferencia de los distritos de riego y avenamiento a los regantes, dando facilidades para que los usuarios rehabiliten la infraestructura existente (financiamiento y asistencia técnica) y capacitando a los usuarios en manejo de aguas y agricultura bajo riego.
- 5 Fortalecer la capacidad normativa y reguladora del Estado en materia de riego para atender los conflictos que surgen por el uso del agua.
- 6 Fortalecer el sistema de información agropecuaria, pesquera y forestal incluyendo información agroclimática y de mercados (nacionales e internacionales). Estableciendo sistemas descentralizados de divulgación efectivos (públicos y privados) a través de la constitución de redes que

asocien la transmisión electrónica de la información con sistemas más tradicionales (radio, prensa, fax).

- 7 Sistematizar la información estadística agropecuaria a través de la realización de censos agropecuarios periódicamente.
- 8 Establecer metodologías diferenciadas para la entrega de servicios agropecuarios a los diferentes niveles de productores tomando en cuenta criterios de tamaño de propiedad y clase de cultivos.

B.3. Fortalecer las instituciones de apoyo a la actividad sectorial agropecuaria

Las políticas institucionales no han sido efectivas para construir instituciones normativas y reguladoras que faciliten en forma eficiente la actividad productiva agropecuaria y rural. Estas incluyen las reformas a las entidades públicas y a las leyes que las regulan. Tradicionalmente las entidades públicas han operado con altos costos principalmente por el excesivo número de empleados, aumentando los gastos fiscales corrientes que no se reflejan necesariamente en servicios más eficientes a los usuarios. Además, la mayoría de las leyes y regulaciones son inadecuadas y, en muchos casos, obsoletas, con poca capacidad para ejecutar las acciones que la legislación contempla, de tal forma que sus deficiencias aumentan el riesgo y la incertidumbre en las zonas rurales.

La política agraria de las últimas décadas se orientó a la distribución de la tierra con vocación agropecuaria, aunque se hicieron muchos esfuerzos, todavía hay un gran número de familias, que dependen de las actividades relacionadas con la agricultura para su sustento familiar, que no tienen acceso a ella. El acceso a la tierra parece ser un determinante importante del ingreso. Sin embargo, la realidad del país es que se tiene disponible solamente 1.1 ha. de tierra cultivable por persona activamente involucrada en la agricultura y a pesar de la escasez del recurso, hay mucha tierra abandonada y en desuso. Otro problema es la inseguridad en los derechos de propiedad que todavía existe, no todos los poseedores de tierra tienen títulos de propiedad y algunos los tienen registrados en forma inapropiada porque el registro y el catastro son obsoletos.

Una de las principales deficiencias ha sido la ausencia de definición de derechos de propiedad: los bosques y áreas de reserva han sido del Estado, y por tanto de nadie, con la consecuente depredación; además, las granjas demostrativas y los derechos de vía han sido del Estado y por tanto, sujetas a usurpación. Los

contratos que deberían transferir derechos y dominio de productos de unos agentes a otros, en teoría respaldados por leyes, son violados impunemente.

Tampoco se han establecido normas, ni estándares de calidad para los productos, ni el andamiaje legal, ni institucional para garantizar la transparencia y el ordenamiento del comercio agropecuario local y regional.

PROPUESTAS:

- 1 Acelerar la reforma institucional (MAG, aduanas, alcaldías) que permita la prestación de servicios eficientes a la población rural, poniendo mayor énfasis en la descentralización de los servicios de apoyo para responder adecuadamente a las demandas de los productores, facilitando la prestación de servicios por el sector privado (organizaciones y gremios) mediante el sistema de acreditaciones.
- 2 Modernizar el marco regulatorio (ley de aguas, ley de riego y drenaje, ley de semillas y plantas, ley forestal y otras) para que sean compatibles con una actividad productiva sostenible.
- 3 Fortalecer la capacidad normativa y reguladora del Estado en el área de recursos naturales y promover la gestión descentralizada de los mismos para que haya una conexión más directa entre conservación y beneficios locales.
- 4 Crear una unidad coordinadora del desarrollo rural, de alto nivel, que integre todas las acciones dispersas que se realizan en diversas instituciones en el ámbito nacional.
- 5 Fortalecer el marco institucional y legal del sub-sector pesquero para apoyar su ordenamiento y las actividades comerciales para un mejor aprovechamiento del recurso.
- 6 Agilizar la finalización del programa de transferencia de tierras incluido en los Acuerdos de Paz y lo que queda del proceso de reforma agraria iniciado en 1980.
- 7 Diseñar un programa para reducir la inseguridad de la tenencia de la tierra que incluya la agilización de la escrituración y registro de propiedades. Una atención especial debe prestarse a las mujeres rurales para que no sean discriminadas en los procesos de titulación y registro.

- 8 Eliminar restricciones para desarrollar un mercado de tierras más libre, que incluya sistemas de arrendamiento a largo plazo. Esto mejoraría la transparencia y reduciría los costos de las transacciones de venta y arrendamiento de tierras.
- 9 Facilitar el financiamiento para la compra y venta de propiedades para usos productivos agrícolas e industriales en zonas rurales.
- 10 Apoyar y facilitar el establecimiento de estándares y normas de calidad de los productos agropecuarios y otras medidas tendientes a ordenar la comercialización agropecuaria y el respeto a los contratos.

B.4. Adecuar las políticas sectoriales al desarrollo rural y agropecuario

Las políticas sectoriales no han tenido la suficiente fuerza para contrarrestar las distorsiones generadas por los efectos de las políticas macroeconómicas. Entre estas se incluyen las financieras, de precios y salarios. Ha habido poco avance en la movilización de recursos y acceso a los servicios financieros rurales en términos de instituciones financieras rurales o, de instrumentos ágiles de financiamiento. Existe poco acceso al crédito formal, insuficientes montos, altas tasas de interés en comparación con las tasas internacionales y la inflación interna, especialmente para inversiones de mediano y largo plazo, y no hay financiamiento para promover la investigación en nuevas tecnologías. Aunque algunas líneas especiales de crédito (subsidios en las tasas de interés) se crearon como medidas de compensación, en la práctica resultaron administrativamente costosas, insostenibles aún en las instituciones financieras estatales.

Las políticas de precios han estado dirigidas más que todo a intervenir el mercado de granos básicos para controlar las alzas de precios por el lado del consumidor, poco se ha hecho para evitar las caídas bruscas de precios que afectan al productor.

La estructura de salarios, diferenciada en contra de las zonas rurales y del sector agropecuario, y el Código de trabajo, donde se trata el salario agropecuario, está desactualizado y obsoleto.

PROPUESTAS:

- 1 Desarrollar los mercados financieros rurales creando incentivos para que las instituciones financieras formales adopten tecnologías de movilización de recursos adecuadas a las necesidades de la micro y pequeña empresa rural, incluyendo las de producción agropecuaria.
 - 2 Redefinir el papel del Banco de Fomento Agropecuario (BFA) en el financiamiento de actividades económicas en el área rural para evitar la politización del crédito y hacer más eficientes sus servicios.
 - 3 Separar las funciones de almacenamiento del BFA, privatizando o colocando en arrendamiento privado sus instalaciones para que sean operadas como Almacenes Generales de Depósito por el sector privado o asociaciones de productores.
 - 4 Reformar el marco regulatorio del sistema financiero, especialmente en lo relacionado con las tasas, comisiones y recargos, y el reglamento sobre clasificación de deudores, para dar mayor transparencia y credibilidad al sistema.
 - 5 Eliminar la intervención estatal en los mercados de productos agropecuarios y las reservas estratégicas estatales.
 - 6 Establecer mecanismos innovativos para financiar en forma más eficiente la inversión en servicios agropecuarios y rurales (nuevas tecnologías, asistencia técnica, sanidad, crédito), como el de "fondos competitivos" a los que tendrían acceso las instituciones más eficaces.
 - 7 Diseñar políticas específicas dirigidas a subsectores agropecuarios clave y rubros estratégicos.
 - 8 Facilitar la operación del seguro agropecuario privado como una opción para reducir riesgos en las inversiones sectoriales.
 - 9 Establecer mecanismos de estabilización de precios agropecuarios para evitar que la excesiva volatilidad de precios agrícolas afecten a productores y consumidores, usando facilidades y mecanismos de mercado.
 - 10 Modernizar el Código Laboral en lo relacionado con los salarios agropecuarios para dar mayor transparencia y flexibilidad a las remuneraciones de los trabajadores agrícolas y corregir gradualmente la discriminación salarial, con base a criterios de productividad de la mano de obra.
-

B.5. Mejorar el ambiente de competencia y normar los mercados para evitar las malas prácticas de negocios

No existe un marco regulatorio e institucional de promoción y defensa de la libre competencia y de las condiciones básicas para que se desarrolle un mercado agropecuario y rural eficiente y equitativo.

La estructura de mercados todavía muestra características monopólicas, monopsónicas, oligopólicas, de carteles, de colusión y de otras prácticas de comercio desleales que señalan poco desarrollo del sistema de libertades económicas y escasa competencia. Estas prácticas resultan en altos precios de insumos, mala calidad de productos, competencia desleal de productos importados, tiempos largos para el pago del valor de las ventas de los productos.

No existe un marco institucional eficaz para la aplicación de la leyes y tampoco una conciencia ciudadana madura que reclame y demande sus derechos. No existen tribunales agrarios o instancias para resolver problemas de tipo legal en áreas rurales, ni mecanismos expeditos para resolución de controversias contractuales.

PROPUESTAS:

- 1 Gestionar la aprobación de una ley de promoción de la libre competencia y su reglamento a través de un amplio proceso de consulta y participación ciudadana que permita sensibilizar y educar a la población sobre las ventajas de la libre competencia.
- 2 Definir mecanismos e instancias para la aplicación de esta ley.
- 3 Analizar la posibilidad de establecer tribunales agrarios para resolver problemas contractuales y legales en general en el ámbito local.

B.6. Garantizar la seguridad jurídica y la integridad física de los actores rurales

El estado de criminalidad, violencia e inseguridad que prevalece en las áreas rurales afecta negativamente el desarrollo normal de las actividades económicas. La ineficiencia e incapacidad para aplicar mecanismos legales de protección a la propiedad privada y a la integridad de las personas ha cobrado muchas vidas humanas y ha restado incentivos a las actividades productivas rurales.

PROPUESTAS:

- 1 Promover los valores morales y cívicos en el hogar y en la escuela.
- 2 Promover el respeto al estado de derecho.
- 3 Mejorar y ampliar el sistema de seguridad pública y la aplicación de justicia en las zonas rurales.

C. Corresponsabilidad de la sociedad civil en el desarrollo rural

C.1. Fortalecer la capacidad agroempresarial en las áreas rurales

Existe poca capacidad empresarial en las unidades productivas rurales y poca orientación de las organizaciones para mejorar la competitividad. No se ha promovido el desarrollo de principios y prácticas empresariales que fortalezcan las organizaciones con fines productivos en el área rural. Las cooperativas de la reforma agraria no han operado como empresas y el modelo de asociación no ha promovido el desarrollo de negocios, la inversión, ni la capitalización de las mismas. Los pequeños y medianos productores por si solos no tienen la capacidad, ni las economías de escala necesarias para producir, comercializar y acceder a servicios en forma eficiente.

PROPUESTAS:

- 1 Generar un cambio en los productores y en las organizaciones líderes del sector orientado a fortalecer la capacidad empresarial de las unidades productivas, fundamentado en un cambio de actitudes y una renovación de valores que les permita reconocer los beneficios del trabajo organizado y compartido.
 - 2 Modernizar el marco legal de las organizaciones cooperativas y asociaciones para que puedan funcionar como empresas.
 - 3 Modernizar las instituciones que promueven las organizaciones agropecuarias unificando el marco legal y simplificando los trámites para la legalización de las mismas.
 - 4 Promover la creación de un centro de promoción empresarial para fortalecer la gestión agroempresarial (venta de servicios, gestión productiva, capacitación en agronegocios, promoción de alianzas estratégicas).
-

C.2. Integración vertical y horizontal de los rubros agropecuarios para construir cadenas agroalimentarias competitivas

La producción primaria se encuentra en general desarticulada del resto de la cadena productiva. El fenómeno tiene características estructurales, pero la desarticulación técnico-económica que actualmente presentan las cadenas de producción en el sector agropecuario se ha profundizado aún más durante esta década. Entre las razones pueden mencionarse: (a) el abaratamiento artificial de las materias primas debido a la apreciación cambiaria, los aranceles cero para materias primas y la exención de algunas del pago del IVA; (b) el limitado acceso a tecnología de punta y la falta de orientación para satisfacer las demandas de las agroindustrias y para mejorar la calidad de los productos y, (c) la falta de integración en la atención crediticia de la producción primaria y agroindustrial, los créditos se manejan en forma separada y en muchos casos, han priorizado las importaciones de materias primas en vez de las compras internas de productos.

Por otro lado, los productores no han sabido posicionarse estratégicamente para cambiar el balance de poder. Dos fallas principales se pueden mencionar por el lado de los productores agropecuarios de materias primas: (a) no han podido proveer los productos de acuerdo a las necesidades de los agroindustriales y, (b) no han podido usar los canales de distribución como fuentes de información de las tendencias y las dinámicas de la industria y el mercado. Como consecuencia, por un lado, hay un grupo de pequeños y medianos productores de granos básicos que cultivan tierras que no tienen restricciones para cultivos intensivos de mayor valor y, por otro, existe una capacidad instalada subutilizada y una demanda insatisfecha en las agroindustrias.

PROPUESTAS:

- 1 Neutralizar las ventajas a favor de la importación de materias primas importadas que discriminan en contra de la producción local a través de incentivos para la producción nacional de materia prima para la agroindustria.
- 2 Promover y facilitar la creación de alianzas estratégicas y comités por cadenas productivas conformados por productores de bienes primarios, industriales, agroindustriales y otros que participan en el proceso productivo y de distribución.

- 3 Ejecutar programas de capacitación y campañas de información para orientar la producción hacia "lo que se vende" y mejorar la calidad de los productos finales.
- 4 Definir formas jurídicas apropiadas e incentivos para el desarrollo de la agricultura de contrato.
- 5 Facilitar el acceso a tecnología de punta mediante el uso de fondos competitivos. Se deberán firmar convenios entre las instituciones públicas y privadas que faciliten el intercambio de información y el fortalecimiento de las alianzas estratégicas.

7.6. Bibliografía recomendada

- CAMAGRO/BID. *Diálogo Nacional sobre Estrategias de Desarrollo Agropecuario*. San Salvador, 1998.
- CRECER/USAID. Pérez, Guillermo y Ramos, Hugo. *Revalorización del Sector Agropecuario en El Salvador*. San Salvador, 1998.
- FAO. Schejtman, Alexander. *Agroindustria y Pequeña Agricultura: Experiencias y Opciones de Transformación*. Santiago de Chile, 1997.
- Foro Agropecuario. *Estrategia para el Desarrollo Agropecuario y Rural en El Salvador*. San Salvador, 1998.
- FUNDE. *Marco General para la Formulación de una Estrategia para el Desarrollo Agropecuario*. San Salvador, 1997.
- FUSADES/Banco Mundial. Valdés, Alberto (Coordinador) *El Salvador: Estudio de Desarrollo Rural*. Reporte Principal y Anexos Técnicos. San Salvador, 1997.
- IICA. El Salvador: *Diagnóstico del Sector Agropecuario*. San Salvador, 1997
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. *Bases para una Estrategia de Desarrollo Rural para El Salvador: Modernización de la Agricultura y Redefinición del Espacio Económico Rural*. San Salvador, 1998.
- PNUD. Saca Nolvía (Coordinadora) *Informe sobre Índices de Desarrollo Humano en El Salvador*, 1997.
- PNUD. Boyce James y otros. *Ajuste hacia la Paz: la Política Económica y la Reconstrucción de Post-Guerra en El Salvador*, 1995.
-

Capítulo VIII

Nueva cultura laboral y empresarial

Autores

*Antonio Candray, Francisco Castro Funes,
Álvaro Guatemala (Coordinador), Rafael Guido Béjar,
María Elena Lacayo, Marco Tulio Lima,
José René Pérez, Héctor Bernabé Recinos,
Leticia Cristina Rivas, Raúl Torres, Otto Vidaurre.*

Capítulo VIII

Nueva cultura laboral y empresarial

Contenido

- 8.1. Cultura y cambio cultural; 8.2. La flexibilidad laboral en la base de la nueva cultura;
8.3. ¿Qué es la nueva cultura empresarial y laboral?;
8.4. Políticas fundamentales para estimular una nueva cultura empresarial y laboral; 8.5. Nueva normatividad;
8.6. Conclusiones; 8.7. Otras propuestas; 8.8. Bibliografía recomendada.

8.1. Cultura y cambio cultural

A. Sobre la idea de cultura laboral y empresarial

La cultura es un ***orden*** determinado, una forma como las acciones e interacciones de los grupos sociales llegan a disponerse, manteniendo ciertas reglas o modos especiales para hacer las cosas. Este orden se constituye por las voluntades de los grupos pero llega a regirse luego por la acción de las instituciones que operan mecanismos y procedimientos que hacen que ese orden se mantenga vigente.

La cultura empresarial y laboral, como otras formas específicas de cultura, se refiere a prácticas, normas de comportamiento y valores compartidos entre grupos de personas, en este caso trabajadores, empresarios y funcionarios públicos, que comparten un orden determinado para producir y circular bienes y servicios dentro de unidades productivas especiales. Para esto desarrollan ***normas de comportamiento y valores compartidos***. Las ***normas de comportamiento*** son formas de actuar comunes, persistentes y con capacidad de reproducirse a sí mismas, es decir, de transmitirse a nuevos miembros recompensando o sancionando a quienes las acepten y rechacen. Los ***valores compartidos*** constituyen objetivos e intereses comunes que orientan y norman los comportamientos de cada grupo específico y que hacen que pervivan aun cuando los grupos cambien.

La cultura influye con mucha fuerza sobre el comportamiento humano, es muy difícil de cambiar y muchas veces está escondida o no es visible dificultando su enfrentamiento directo. Los valores compartidos, menos aparentes y más arraigados en ese orden, son más difíciles que modificar que las normas de comportamiento. Si las nuevas prácticas que intentan la transformación de una cultura determinada no son compatibles con nuevos marcos culturales pueden ser reversibles. Si las nuevas pautas no son arraigadas con firmeza en normas y valores, aún después de muchos años de vida, se desintegrarán rápidamente.

B. La nueva cultura empresarial y laboral

Una nueva visión siempre encuentra rechazos en el núcleo de la vieja cultura que no puede ser cambiada de raíz de manera instantánea. El reto radica en cómo se injertan y cómo son arraigadas las nuevas prácticas de tal forma que puedan desplazar o reorientar gradualmente a las anteriores que no aceptan reestructurarse o que sean inconsistentes con el conjunto de prácticas de la nueva cultura.

El cambio cultural no es tan simple como cambiar normas y valores que comiencen a transformar partes o sectores hasta generalizarse en todo el orden anterior. La cultura puede cambiarse únicamente después de que se han alterado con éxito las prácticas de la gente luego de que éstas han mostrado su capacidad de generar beneficios por tiempos razonables y posterior a la comprensión por parte de la gente del vínculo entre nuevas prácticas y la mejoría de las situaciones.

Las pautas concretas del cambio en la cultura empresarial y laboral salvadoreña dependerán de múltiples componentes que han estado concurrendo en el campo de las relaciones industriales, políticas, jurídicas, sociales, financieras, productivas, del mercado internacional, etc., de las dos últimas décadas. Se encontrarán obstáculos y aceleradores del cambio en los cuales deberá enfocarse para comprender las estrategias y políticas que se han formado para estimularlo y orientarlo. Más adelante se presenta una posible ruta que sigue el cambio en el ámbito de la organización de las relaciones focalizadas.

El proceso se orienta a obtener tres grandes objetivos: (1) suavizar el orden o cultura actual (*status quo*) tradicional; (2) reconocer y estimular las nuevas prácticas que generan nuevos valores y normatividades así como los beneficios que trae su adopción y, (3) arraigar los nuevos enfoques en la vida cotidiana en el ámbito de las relaciones empresariales y laborales (institucionalización de los

cambios). Cada uno de estos objetivos tiene, a su vez, importantes actividades que operan en forma simultánea y que conducen a un cambio exitoso de la cultura.

El proceso de cambio cultural en el campo laboral y empresarial, por otra parte, debe ubicarse junto a otros procesos de cambio social y político que están cambiando su entorno. Entre otros procesos, pueden mencionarse: (1) la cultura del respeto y protección de los derechos humanos; (2) la formación de la ciudadanía; (3) la práctica de la tolerancia activa y (4) la construcción de ética basada en el reconocimiento del otro y del diálogo.

En efecto, desde los Acuerdos de Paz, los derechos humanos han sido reforzados con mecanismos e instituciones que garantizan su vigencia, protección y ampliación. Son numerosos los grupos sociales beneficiados por esta actividad que modifica el comportamiento anterior de irrespeto e irreconocimiento de los derechos y obligaciones de amplios sectores de la población. La ley es cada vez más respetada y aplicada para reconocer estos derechos y obligaciones y aunque la administración de la justicia es un campo todavía con grandes rezagos y predominio de pautas anteriores como la impunidad, la arbitrariedad y la corrupción, hay adelantos importantes para reconocer los beneficios de la ley para con el ciudadano. La participación electoral universal está cada vez más cerca de ser una realidad y hay instancias para apelar frente a los abusos del Estado y del poder de todo tipo. Los grupos desarrollan con cierta gradualidad uniforme la práctica de la tolerancia activa, que significa reconocer los derechos de los otros y los propios y la creación de espacios para dirimir los conflictos con base en la negociación, la concertación y el diálogo cada vez más abierto. La ética de la responsabilidad individual y para con los demás abre sus propios espacios nuevos.

8.2. La flexibilidad laboral en la base de la nueva cultura

A. ¿Cuál es el problema central en torno a la nueva cultura empresarial?

La nueva cultura empresarial y laboral en El Salvador se monta sobre un doble problema que afecta de manera extraordinaria al trabajo: por un lado, la necesidad de reactivar el desarrollo económico del país y, por otro, frenar el desempleo creciente y de largo plazo, ocasionado ahora no sólo por la falta de dinamismo del tipo de desarrollo anterior sino por el hecho que, en la actualidad, el desarrollo de la producción y la productividad, la competitividad y la

eficiencia, se basan en tecnologías modernas ahorradoras de fuerza de trabajo. Los nuevos términos de la economía internacional plantean cánones tecnológicos que deben ser observados si un país desea mantenerse en la competencia globalizada, que afectan los niveles de empleo y las regulaciones laborales.

El desempleo no sólo es un problema económico, de eficacia productiva, sino fundamentalmente de cohesión de la sociedad. Esta, al debilitarse, libera fuerzas destructivas tan poderosas como la delincuencia y la criminalidad, la agudización de la corrupción y, en términos generales, la anomia. El desempleo de larga duración es la antesala de la exclusión que rompe a las personas y a las comunidades y las hace perder confianza como ciudadanos. Es prioritario y obligatorio eliminar la exclusión y desarrollar los factores incluyentes.

Una nueva cultura empresarial y laboral, en este sentido, tiene como objetivos fundamentales alcanzar un crecimiento económico elevado y generar el mayor número posible de empleos productivos, por lo cual es necesario considerar los factores más importantes que hoy en día inhiben innecesariamente el empleo de mano de obra en los procesos productivos, en favor de un uso más intensivo del capital.

Las economías que entran a la competencia internacional globalizada reaccionan flexibilizando la economía bajo la hipótesis de que la causa fundamental del desempleo radica en la rigidez de los mercados laborales. Se refieren a las dificultades que tienen las empresas para expulsar trabajadores frente a la utilización de nuevas tecnologías; a las limitaciones de los contratos por tiempo determinado y a la jornada parcial a que obliga la nueva organización de la producción y a los costos extrasalariales que se derivan de la seguridad social que son minimizados por esta contienda en el mercado internacional.

De acuerdo con esta hipótesis, la clave para aumentar el empleo radica en la flexibilización de los mercados de trabajo. Algunos gobiernos han promovido la modificación de la legislación protectora de la seguridad en el empleo. Flexibilizar, en este sentido es modernizar el sistema de las relaciones de trabajo, potenciar la competitividad de la economía y estimular la generación de empleos. Así, se modifica sustancialmente el cuadro general de estancamiento y libera las energías productivas del país.

CUADRO No. 1
RECOMENDACIONES MAS FRECUENTES
PARA PROMOVER EL EMPLEO

A NIVEL DE ECONOMIA GLOBAL		A NIVEL LABORAL	
1	<ul style="list-style-type: none"> Recuperación de la actividad productiva. 	1	<p>Salarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> Cambios a la jornada de trabajo y el pago por hora. Remunerar a los trabajadores de acuerdo con su eficiencia y no por antigüedad. Los aumentos salariales quedan condicionados por la productividad.
2	<ul style="list-style-type: none"> Clima de seguridad jurídica y ciudadana que induzca a realizar nuevos proyectos 	2	<p>Huelga:</p> <ul style="list-style-type: none"> Regular la huelga para que se lleve a cabo sólo con la voluntad mayoritaria de los trabajadores y no por decisión de la dirigencia sindical' Que pueda ser resuelta por empresa y sindicato, pero, en ciertos casos, por la autoridad laboral.
3	<ul style="list-style-type: none"> Reducción de la presión tributaria que aligere los costos de producción 	3	<ul style="list-style-type: none"> Hacer "menos onerosa" la participación del gobierno en la resolución de las controversias laborales

El proceso de flexibilización consiste en tres medidas importantes:

- 1 La desregulación de los sistemas previsionales que coloca a los beneficiarios del sistema en posición de una completa libertad de elección en materia de cobertura sanitaria y de pensiones.
- 2 La reforma de leyes para sustituir, en los países que este procedimiento ha tenido arraigo, el régimen de la negociación colectiva por rama sindical por un sistema más flexible, que permita tomar en cuenta las imposiciones y los requerimientos de la realidad económica.
- 3 La modificación del régimen de indemnizaciones laborales. Al cerrarse el paquete de la flexibilización laboral, se estaría en condiciones de avanzar

hacia la modernización de las estructuras socioeconómicas y hacia metas identificables de progreso y expansión.

El problema central de esta nueva fase sería, entonces, cómo combinar la mayor flexibilidad para el empresario con la mayor seguridad para el trabajador, de tal forma que no haya una pérdida de competitividad de la economía pero tampoco se provoquen factores que no permitan el aumento de empleo o que provoquen mayores niveles de desempleo.

Una nueva cultura empresarial y laboral no representa la panacea que permita resolver la problemática del sector laboral; es un intento de entendimiento entre el capital, el trabajo y el Estado para echar a andar plenamente la producción del país; convenir mejores ingresos para que el trabajador pueda subsistir y atender la pésima situación del desempleo que prácticamente paraliza el país.

En el país, el conflicto entre los actores más importantes ha sido la pauta más característica de esta relación. Los trabajadores plantean que ha existido una praxis antisindical y antilaboral permanente por parte de los empresarios (no ha existido condiciones para la sindicalización campesina ni del sector público). Los empresarios, por su parte, mantienen que los trabajadores tienen una agresiva actitud anti-empresa que es un riesgo para la inversión. El estado mantiene que ambos agentes son intolerantes, que no cumplen compromisos y que cada uno actúa con intereses corporativos muy cerrados. Trabajadores y empresarios acusan al Estado de proteger al otro sector por tiempos largos. Esta es la imagen de la sociedad con una cultura empresarial y laboral que debe cambiar hacia una nueva cultura más abierta, democrática, equitativa, transparente, con tolerancia activa y creativa.

En el Cuadro No.2 se presentan nuevos conceptos para comprender los avances de la nueva situación entre los principales actores de la producción.

CUADRO N° 2: CONCEPTOS DE LA NUEVA CULTURA

N°	ÁMBITO DE ACCIÓN	CONTENIDO
1	CÓDIGO DE ÉTICA	El principio ético fundamental en la empresa es el de la igualdad de todas las personas. Las empresas son comunidades de personas, cuya misión consiste en producir bienes o servicios de calidad, a precios competitivos, para satisfacer legítimas necesidades de los consumidores que también son personas, a precios justos. La dignidad de la persona debe respetarse, más aún, promoverse: en el trato, en el ambiente de trabajo, en el acceso a oportunidades de desarrollo, en la armonía de las relaciones humanas, en la solidaridad.
2	EMPLEO	El trabajo productivo es un bien de la persona que perfecciona intelectual, moral, psicológica y físicamente y para acceder a mayores niveles de bienestar. Es imperativo crear empleos productivos para fortalecer la cohesión social.
3	REMUNERACIONES	El punto toral en la vida de la empresa es el de la justa retribución a los factores de la producción: al accionista por el riesgo asumido, al directivo y al trabajador por el talento y el esfuerzo realizado, siempre en función del resultado obtenido. Las empresas están obligadas a pagar salarios justos que propicien un adecuado nivel de bienestar de sus colaboradores.
4	CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN	La capacitación, la formación y la educación de todos los integrantes de la empresa son una obligación moral de los directivos y de los trabajadores, pues son el vehículo que propicia la superación de las personas.
5	PRODUCTIVIDAD, CALIDAD Y COMPETITIVIDAD	La competitividad es un resultado del respeto y promoción de la dignidad de las personas, de la calidad de los bienes y servicios producidos y de la productividad. Es contrario a la ética adoptar la competitividad como fin a costa del hombre.
6	LA EMPRESA Y SU PAPEL EN LA SOCIEDAD	Los integrantes de la empresa deben promover la iniciativa de todos, el respeto al principio de autoridad, el sentido de servicio connatural al ejercicio de la autoridad, la responsabilidad, la puntualidad, la lealtad, la honradez, el cumplimiento de los compromisos contraídos y la capacidad innovadora de las personas. Estos resultados mejoran la vida en sociedad.
7	DERECHOS Y OBLIGACIONES	La libertad de asociación es un derecho de orden natural de todas las personas. Su respeto y promoción es un deber ético de empresarios y sindicatos.
8	CONFLICTOS Y JUSTICIA LABORAL	Para la solución de cualquier conflicto laboral debe privilegiarse el diálogo en un marco de apertura y haciendo siempre uso de la verdad.
9	EL ESTADO Y LA EMPRESA	La participación de la autoridad en la vida de las empresas será subsidiaria, imparcial, equilibradora, promotora, sencilla y honrada.

8.3. ¿Qué es la nueva cultura empresarial y laboral?

La idea de una nueva cultura empresarial y laboral significa la posibilidad de encontrar una nueva fórmula de relación entre los empresarios y los trabajadores, un ejercicio de diálogo y de comunicación entre funcionarios de empresas y obreros para instrumentar medidas necesarias que produzcan mejores condiciones en favor de las personas que trabajan y, así, apoyar el desarrollo de las empresas. Equivale a pensar las nuevas formas de intervención del Estado en una fase que avanza más sobre las relaciones de bilateralidad (empresarios/trabajadores) para relacionar que la tradicional trilateralidad (trabajadores/empresarios/Estado).

Desde esta perspectiva de concertación la empresa tiene una nueva valoración: se considera como un ente social que ha sido posible por los seres humanos, por las personas, que laboran en ella. Sólo los seres humanos pueden trabajar y crear y desarrollar una empresa y, por lo mismo, el principal valor que debe promover una nueva cultura empresarial y laboral es la promoción de la dignidad de las personas que trabajan, reafirmandolas como los elementos vitales de las empresas. La productividad, competitividad y calidad tienen sentido al mejorar la vida – sin exclusiones de ninguna clase - de la gente que conforma las empresas: los trabajadores, los accionistas y los ejecutivos.

La cultura empresarial y laboral basada en la idea reduccionista de que la fuerza de trabajo es sólo una mercancía sujeta a las leyes de la oferta y la demanda, está condenada a desaparecer, junto con las empresas que la practican. Ahora, la visión moderna es que la empresa es mucho más que una entidad económica o el trillado espacio para los conflictos entre el capital y el trabajo. De esta manera, el diálogo y la buena comunicación entre los trabajadores y los empresarios se perfila como la base para las empresas exitosas de hoy y del futuro.

Deben transformarse los viejos esquemas culturales que asocian productividad, eficiencia, eficacia y flexibilidad con mayor explotación del trabajo humano y con una visión mercantilista de la economía, donde la ética no tiene cabida. La nueva cultura de empresa debe insertar a sus actores en el futuro a partir del reconocimiento de la dignidad del trabajador y del trabajo y de las funciones de los empresarios.

La nueva cultura de la empresa no es un decreto o un acto autoritario, sino que es resultado del interés de trabajadores y empresarios patrones para buscar el beneficio del país, a fin de elevar la producción, la productividad, generar

empleos, elevar los niveles de vida de los beneficiarios de la empresa, para tener empresas exitosas y eficientes, donde el trabajo se revaloren y dignifique, al tiempo que las relaciones empresariales y laborales sean más justas y equitativas. En la actualidad, quienes tienen éxito y triunfan en el mundo son aquellas empresas que ya practican una nueva cultura laboral con otros valores, con otras prioridades y, por supuesto, con nuevos y mejores resultados.

A. Los nuevos modelos de relación entre empresarios y trabajadores

La nueva cultura laboral tiene como meta alcanzar una economía sólida, productiva y justa, que reafirme su soberanía en un régimen de libertades y democracia. Los trabajadores y empresarios que adopten la nueva cultura deberán aceptar tres grandes desafíos:

- 1 Los sindicatos deben transformarse; ser más participativos y propositivos. Deben ejercer su autonomía de manera fortalecida y profundizar y desplegar la democracia en sus organizaciones.
- 2 Los empresarios y trabajadores deben ver a la empresa como un lugar productivo y centro donde se humanice el trabajo y de manera simultánea se pueda alcanzar mayor productividad y eficiencia, mayores salarios y mayor número de empleos.
- 3 A esta nueva actitud debe corresponder un nuevo desempeño empresarial que cumpla con su función ante la sociedad y sea un lugar de dignificación del trabajo, que se aparte de la idea que las empresas son un lugar para sobreexplotar el trabajo.

En este sentido, los sindicatos deben asumir nuevos roles y funciones que protejan a los trabajadores pero que también impulsen y consoliden a las empresas en contextos de concertación y negociación. Hay ejemplos concretos -como la CEL- en el país de cómo los sindicatos son importantes para impulsar esta nueva cultura laboral empresarial, tal como puede apreciarse en la siguiente matriz:

<p>Nueva cultura laboral y nuevas visiones de responsabilidad empresarial</p>	<p>En el ámbito laboral de la producción de energía nacional, en la CEL, los trabajadores tuvieron graves problemas con la empresa en el pasado. El sindicato llegó a ser destruido y sus dirigentes encarcelados. Luego de la crisis los trabajadores hicieron asociaciones y, en la actualidad, con motivo de la privatización, han formado sindicatos de industria y se han convertido en accionistas.</p>
<p>Contra acciones anti-empresariales De los empresarios públicos</p>	<p>En algunos momentos la misma empresa fue objeto de saqueo y gerenciada con prácticas antiempresariales como el amiguismo y el tráfico de influencias. Se usaron los recursos de la empresa para solucionar intereses personales. Hubo acciones de corrupción como la existencia de trabajadores “aviadores” (nombrados que cobraban sin trabajar, movidas en las licitaciones, etc.)</p>
<p>Frente a esta situación de corrupción y mal manejo empresarial, lo mismo que por razones de racionalidad laboral, los trabajadores han tomado decisiones importantes:</p>	
<p>Preocupación por la empresa</p>	<p>1. El sindicato no debe servir sólo para exigir sino también para preocuparse de solucionar los problemas de diversa índole de la empresa</p>
<p>Apoyo a la buena administración</p>	<p>2. No sólo debe ser la negación de la mala administración sino también un elemento que apoya y crea o propone salidas racionales a problemas generales de la administración</p>
<p>Asumir compromisos</p>	<p>3. Debe asumir compromisos de tareas con la empresa como problema propio de los sectores trabajadores. Por ejemplo, debe asumir los riesgos y problemas de la modernización. Sin ésta habrá desempleo y disminuirán las condiciones laborales de todos.</p>
<p>No defender malos trabajadores</p>	<p>4. El sindicato no defenderá a los malos trabajadores que ponen en peligro el trabajo del resto de empleados</p>
<p>Nuevas actitudes Nuevas responsabilidades</p>	<p>5. Otras actitudes sindicales:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Procurar la capacitación permanente de los trabajadores b) Cumplir acuerdos c) Mantener la transparencia empresarial d) Razón de ser: servicio al cliente e) Convertirse en resolutores de conflictos a nivel de la dirección para obtener respuestas operativas en muy poco tiempo. f) Se destruye la pirámide burocrática de la organización del trabajo, dando mayor responsabilidad al trabajador desde su lugar de trabajo. Con esto se estimula la iniciativa y se agilizan procesos importantes para la empresa. g) Define las cadenas de los procesos: los trabajadores eligen a sus jefes por sus cualidades laborales y no por su afiliación sindical o política

Liderazgo nuevo	6. Liderar es también un compromiso moral. En la actualidad el sindicato está cuidando a la institución para liderarla y se vincula a la dirección de la empresa.
Reducción de costos	7. Mantener las prestaciones y minimizar costos para tener mayores beneficios y para poder competir, junto a la adopción de tecnologías eficientes y mejorar la relación con el medio ambiente, son decisiones de nuestro nuevo sindicato.
Ampliar la democracia laboral	8. Ampliar la democracia laboral y la real participación de todos los trabajadores.
Toma de decisiones	9. Revisar la toma de decisiones es otra tarea. Evaluar las ventajas de la descentralización pero también de la centralización. Esto da nueva vida a toda la empresa, rapidez para las decisiones correctas, responsabilidad en las decisiones y ampliación de las relaciones laborales.

B. Nuevo modelo estatal

El fomento del empleo debe ser prioritario en el diseño de la política económica y social por parte del Estado. Como en tiempos anteriores, mantener empleo para todos continúa siendo el mejor modo de garantizar la justicia, de atender las aspiraciones populares de participación en la vida económica y social y de preservar la cohesión social. Además asegura el aprovechamiento de los recursos humanos y de capital. También asegura que pueden elevarse los niveles de vida de amplios sectores de la población y de la tasa de crecimiento de la producción. Entre sus acciones pueden mencionarse:

- 1 La tarea central de combinar permanentemente una combinación de medidas de política macroeconómica y de mercado de trabajo para evitar el desempleo, la acentuación de la desigualdad salarial y el malestar social.
- 2 Incentivar el aumento de los contratos colectivos
- 3 Resolver el problema entre cantidad y calidad del empleo
- 4 Minimizar el riesgo a terceros
- 5 Tomar en cuenta el interés de los consumidores
- 6 Mantener el respeto de las normas esenciales laborales
- 7 Impulsar la estrategia de la concertación, en especial en el ámbito de las políticas salariales (normando con mucha precisión y claridad sobre los contratos por productividad que se han convertido en una fuente importante de conflicto en la actualidad)

8 Apoyar al sector agrícola y la incorporación plena a la producción de la mediana y pequeña empresa.

Amplios sectores de trabajadores tienen una visión sobre el Estado y su nueva función cercana al siguiente cuadro resumen que se presenta en la siguiente página.

C. Hacia una nueva cultura empresarial y laboral

Para que una cultura empresarial adquiriera sentido, se necesita una condición más amplia, es decir, de una cultura cívica, que estaría compuesta al menos por tres características básicas:

1. Una cultura cívica de mínimos:

Significa que lo que comparten los ciudadanos no son proyectos determinados de felicidad, algo que cada uno se plantea según su propio ideal de vida buena y ninguno tiene derecho de imponerla a otros sino más bien, que a pesar de tener ideales de vida distintos, también puede tenerse en común unos mínimos morales que serían innegociables, y que los distintos sectores tienen la convicción que se trata de mínimos transversales a los intereses de toda la comunidad; de ahí que renunciar a ellos es renunciar a su humanidad.

2. Una cultura de ciudadanos y no de súbditos:

Mientras se considere subordinados a un poder superior a los miembros de una comunidad política, en este caso el de la misma empresa, es difícil pensar que tendrán convicciones morales propias en lo que respecta a la organización social. Si no hay ejercicio ciudadano siempre se les verá como menores de edad que necesitan del paternalismo de los gobernantes y/o empresarios para reconocer qué es lo bueno para ellos.

3. Una cultura de la modernidad:

No se trata de la modernización, que es un proceso técnico, sino más bien de uno de los valores claves para aprender a reconocer los mínimos y para apreciarse como ciudadano. Esto es la autonomía de las personas, que destaca un tipo de conciencia política estrechamente ligado a un tipo de conciencia moral: es decir, la capacidad de cada uno de usar su propia razón.

ROL DEL ESTADO EN EL DISEÑO DE LA RUTA Y METAS SOCIALES, POLÍTICAS Y ECONÓMICAS DEL DESARROLLO

Concertador	El Estado, en el proceso de formulación de las Bases de un Plan de Nación, debe realizar un papel de impulsor de la Concertación Social
No planificación estatal	El Estado ha abandonado la responsabilidad de proveer el futuro, de investigar para formular las metas de corto, mediano y largo plazo. La responsabilidad del Estado sobre qué hacer en el futuro ha desaparecido
Investigación científica y Estado y sociedad civil	La responsabilidad también debe ser de la misma sociedad civil. ¿Los empresarios realizan investigaciones para reactivar los procesos productivos? En la ruta del desarrollo, el Estado y la sociedad civil deben invertir en la investigación científica
Estado Protagonístico No excluyente No exclusivo Estado - director de orquesta	Características de un Estado Protagonístico <ol style="list-style-type: none"> 1. Que no sea excluyente 2. Que no sea exclusivo para beneficio de un sector (financiero, comercial, industrial, agropecuario) pues permite el rezago de otros sectores y la pobreza. 3. Estado como director de orquesta: debe conducir la obra armónicamente sin que ningún sector se atrase o adelante pues dañaría a la sociedad en su conjunto. 4. Debe ser un Estado democrático: de todos(as) para todos(as)
Estado y valores	Los valores del Estado: <ul style="list-style-type: none"> • Los derechos Humanos • La libertad • La igualdad • El pluralismo • El combate a la corrupción • El equilibrio de poderes
Estado de Derecho	Si el Estado y sus diferentes órganos no cumplen la ley y se convierten en violadores; si no hay instituciones autónomas que garanticen los derechos humanos, no es posible construir un Estado de Derecho que garantice una cultura de paz, tolerancia, pluralismo, democracia, participación, responsabilidad y honradez.
Soberanía estatal	El Estado debe construir y defender su soberanía, de lo contrario serán organismos internacionales los que dictarán políticas internas, cuyos costos generalmente recaen en la mayoría ciudadana compuesta por estratos medios y bajos.

Una cultura cívica, por lo tanto, tiene valores básicos compartidos, como son: la libertad, es decir, el respeto de la condición de autonomía expresada en la capacidad de opción; la igualdad, que no el igualitarismo, basada en iguales oportunidades para todos para desarrollar las capacidades, corrigiendo las desigualdades naturales y sociales, y la ausencia de dominación de unos sobre

otros; la solidaridad, que no es más que la conciencia de la independencia de cada persona y de que cada decisión que se tome tiene consecuencia en el otro, incluyendo las decisiones empresariales.

Otros contenidos claves de la cultura cívica, como precondition de la nueva cultura obrero-empresarial, lo constituyen los contenidos culturales mínimos siguientes:

- a) Los derechos humanos, no en abstracto sino como el reconocimiento de los sujetos titulares de derechos.
- b) En este espacio se habla de los derechos del consumidor, que no es sólo objeto de estudios mercadotécnicos, sino también de merecido respeto y consideración humana, toda vez que él mismo se reconozca como merecedor de los mismos.
- c) La tolerancia, no en sentido pasivo, es decir, como disposición a no involucrarse en los proyectos ajenos por simple comodidad, sino en sentido activo, como predisposición a respetar los proyectos de los demás que pueden tener un valor, aunque no se comparta del todo. Esta última actitud ayuda a construir un mundo de manera conjunta.
- d) Una actitud dialógica que reconoce la autonomía y los derechos del otro en los conflictos y en el momento de toma de decisiones. La capacidad de dialogar conjuga dos posiciones: el universalismo y el respeto a la diferencia.

Estos mínimos culturales permiten una convivencia enriquecedora que permite evaluar el comportamiento de las personas o instituciones que violan estos mínimos y diseñar, en un esfuerzo conjunto, las instituciones y organizaciones de la sociedad, en este caso las empresas.

Los nuevos modelos de empresa responden a los nuevos desafíos desde los valores emergentes por oposición a los dominantes. Esta cultura emergente tiene parámetros que muestran el avance en los cambios: (Ver cuadro N° 3)

La meta de la actividad empresarial es la satisfacción de necesidades humanas por medio de la puesta en marcha de un capital, del cual es parte esencial el capital humano, es decir, las capacidades de cuantos cooperan en la empresa. La actividad empresarial es satisfacer necesidades, desarrollar al máximo las capacidades de sus colaboradores, metas que tiene que alcanzar promocionando

valores de libertad, igualdad y solidaridad desde el modo específico de cada empresa.

CUADRO N.º 3 DINÁMICA DE VALORES EN LA NUEVA CULTURA OBRERO-EMPRESARIAL

Parámetros	Valores dominantes	Valores ascendentes
1. Finalidad de la Empresa	Beneficio puramente económico	Servicio a la sociedad, ética de los negocios, competitividad calidad, especialización por diferenciación según demanda de bienes.
2. Tendencias humanas básicas	Deseo de adquirir y poseer	Afán de crear y compartir, innovación, eficiencia, atención y autorealización.
3. Definición de Estrategias	Consecución de resultados	Descubrimiento y realización de principios: cooperación, respeto al estado de derecho, asociacionismo.
1) Consecuencias de la actividad empresarial	Consecución de objetivos primarios	Previsión de efectos secundarios, conciencia de interdependencia, solidaridad, toma en cuenta derechos de terceros.
2) Desarrollo de la persona en la organización	Predominio del rango con base en jerarquía	Inclusión, participación responsable e informada, descentralización, autonomía e identidad, flexibilidad funcional.
3) Actitud ante los impulsos espontáneos	Búsqueda inmediata de satisfacción de necesidades	Ordenación y sentido de las necesidades, proyección a largo plazo, ampliación de la demanda.

Así, la empresa tiene valores irrenunciables como son la calidad de los productos y de la gestión. La honradez en el servicio al cliente, el mutuo respecto en las relaciones internas externas de la empresa, la cooperación y la solidaridad que destacan los mejores atributos individuales, la creatividad, la iniciativa y el espíritu de riesgo o compromiso.

8.4. Políticas fundamentales para estimular una nueva cultura empresarial y laboral

Estamos frente a un intenso cambio de cultura, frente a una nueva realidad ante la cual hay que inventar una nueva organización social de trabajo y una nueva forma de distribución de los beneficios de la productividad. La realidad es que se puede producir más riqueza con cada vez menos trabajo. Así que puede decirse que el crecimiento es imprescindible pero, no basta que este no necesariamente absorbe el desempleo. Crecer no es sinónimo de aumento de empleo, puede ser grande en inversiones en capital pero ahorrador de puestos de trabajo.

Podría pensarse -como efectivamente se ha hecho innumerables veces- en la alternativa de reducir el incremento de la productividad para evitar la pérdida de empleos. Pero ésta tiene más inconvenientes que ventajas: por un lado frenaría la competitividad del sector productivo a nivel internacional y, por otro, significaría en el fondo una renuncia al progreso.

En la base de las estrategias y política para impulsar una nueva relación entre los actores principales del mundo de la producción social se encuentra el desarrollo económico persistente, sostenible. Sin este no podrá aumentarse el empleo en la cantidad y la calidad que se requiere, especialmente en las zonas rurales. Tampoco se podría aumentar la productividad ni los ingresos exigüos ni mejorar las condiciones de trabajo ni terminar con el trabajo forzoso y el infantil. Se perfilan a continuación líneas estratégicas generales que si tienen éxito podrían agilizar la emergencia de la nueva cultura:

- a) Es importante que los actores principales lleguen a acuerdos básicos sobre cómo acelerar el ritmo de creación de empleo en los sectores formales y que muestren mayor dinamismo y, simultáneamente, aumentar la ocupación, la productividad y los ingresos en las actividades del sector rural y del sector informal.
- b) Esto llevaría a perfilar un crecimiento con mayor equidad y justicia al reducir la desigualdad de ingreso y la pobreza.
- c) Mejorar así condiciones de trabajo y acabar con las violaciones de las normas básicas del trabajo.

En el ámbito de las políticas públicas, es necesario:

- 1 Una nueva política del tiempo:
 - (a) El Estado debe gestionar los tiempos sociales para proteger la cohesión social (ocio, identidad, comunidad)
 - (b) Norma colectiva del tiempo de trabajo: que permita ajustar el empleo y el volumen de trabajo necesario para el funcionamiento de la economía con contratos adecuados para la seguridad laboral.
 - (c) el tiempo debe ser codecidido entre cada trabajador y su empleador, para discutir y evaluar los tiempos de trabajo y de formación
 - (d) Una política del tiempo de la ciudad para una nueva relación con el ocio, es decir una política que afecte favorablemente la educación, la organización cultural, los transportes públicos, la vivienda, los equipos colectivos para mejorar las condiciones de vida.
- 2 Una política de revisión de la legislación para flexibilizar los contratos laborales pero también del marco jurídico de la protección social. Debe avanzarse hacia el “contrato de actividad” que concilia la demanda de protección (continuidad de los ingresos y la protección social) con la debida flexibilidad que exigen las empresas. En el próximo apartado se amplía este punto.
- 3 Una política de transparencia y comunicación abierta comenzando por liberalizar las estadísticas empresariales y laborales que ahora son tratadas casi como seguridad de Estado.
- 4 Políticas eficaces para proteger al país de los flujos financieros de corto plazo y errabundos que desestabilizan el empleo y el crecimiento económico.

Muchas de estas políticas requerirán de reformas fundamentales en varios ámbitos de la vida social salvadoreña, lo cual significa que la tarea de una nueva cultura también tiene una dimensión nacional sin la cual su éxito estará en peligro.

8.5. Propuesta hacia una nueva normatividad

La tendencia en América Latina es hacia la introducción de normas flexibilizadoras y desregularizadoras en los Códigos de Trabajo. Desde esta perspectiva, El Salvador, como ya se ha dicho, no constituye una excepción y en más de alguna oportunidad la discusión ha sido muy fuerte.

Desde la perspectiva de buscar arraigar una nueva cultura empresarial laboral, sería muy riesgosa la introducción de una normativa flexibilizadora y desregularizadora que ensanche la brecha entre empleadores y empleados y que continúe la antigua cultura de desconfianza mutua y de intolerancia. Pero en concordancia a la necesidad de fomento de empleo, de concertación salarial y del nuevo bilateralismo activo, una nueva normativa que fortalezca lo nuevo, a nivel de propuesta, tendería hacia lo siguiente:

A. Flexibilidad funcional

Trataría de superar las rigideces que muestra el contrato individual de trabajo en el sentido de vincular el trabajador a un puesto de trabajo. Implica la polivalencia del trabajador desde una perspectiva horizontal, es decir, vinculado al conocimiento de todas y cada una de las etapas del proceso productivo, nunca a situaciones de desmejoría en sus condiciones de empleo o ser sometido a condiciones que lesionen la dignidad del trabajador.

B. Sobre las contrataciones parciales

Son aceptables desde la perspectiva de la necesidad de generación de empleos, siempre que este tipo de contratación no se vuelva el predominante y trate de sustituir al contrato para trabajo permanente y que el trabajador parcial acumule antigüedad con el mismo empleador bajo la figura de trabajador permanente discontinuo.

C. Fomento a la negociación colectiva

Debe normarse la posibilidad de suscribir contratos colectivos de trabajo marcos entre gremiales empresariales y federaciones o confederaciones sindicales por rama de actividad económica. Así, se potenciaría la contratación como instrumento para establecer condiciones laborales salariales.

D. Reforma del juicio individual de trabajo

Es una alternativa para acelerar la solución de conflictos individuales de trabajo. El proceso individual de trabajo, independiente de su cuantía, podría reducirse a dos audiencias específicas. Una primera de conciliación que si no logra el arreglo entre las partes daría paso a una segunda, la audiencia de juicio, donde cada parte debe presentar las pruebas y alegatos necesarios para posteriormente dictar sentencia.

8.6. Otras propuestas

- 1 Un pacto nacional para armonizar los intereses obrero empresariales en esta fase de la globalización. Posibles temas a concertar:
 - (a) La reforma constitucional para ratificar los convenios de la OIT que aún no se firman y la aplicación de las Normas Internacionales de Trabajo.
 - (b) La búsqueda del consenso sobre el nuevo modelo de desarrollo a impulsar. Implicaría concertaciones sobre la nueva concepción y funciones de la empresa, trabajo, medio ambiente, Estado y otros.
 - (c) Los nuevos roles y funciones del Estado
 - (d) Instancias de contraloría social, por parte de trabajadores y empresarios, ante la gestión pública del trabajo.
 - (e) Los beneficios de los trabajadores en la cooperación técnica y financiera de los organismos internacionales, tales como AID, BID y otros.

- 2 Un pacto para la educación, destinado a integrar en la curricula nacional:
 - (a) Los valores empresariales, entendidos como el estímulo emprendedor, en torno al cual se aglutinan los de libertad, igualdad y solidaridad.
 - (b) El reconocimiento de los derechos sindicales como una dimensión de la dignidad del trabajador.

- 3 Reformas en la educación laboral a nivel de educación superior.

8.7. Conclusiones

A pesar de los avances en algunos de los elementos para la formación de una nueva cultura empresarial y laboral, todavía no es posible adelantar un cuadro más completo y/o definitivo ya que el modelo de desarrollo no muestra aún sus componentes acumulativos que serían los más importantes para la nueva cultura.

No obstante, el hecho de que exista la globalización con la adaptación de mercados con una demanda casi sin restricciones, con gran volatilidad y con grandes exigencias por la calidad deja visible que requerirá de los productores una gran capacidad de flexibilidad para adaptarse a cambios rápidos e impondrá el cumplimiento de normas productivas generalizables. También impondrá normas para el uso incrementable de nuevos desarrollos tecnológicos.

El impacto en las relaciones empresariales y laborales, entonces, será directo hacia la flexibilización en el mercado de trabajo y al involucramiento en el proceso de trabajo cuestionando el principio de separación entre concepción y ejecución, modificando las pautas educativas y de organización interna de la producción. De ésto dependería la formación final de la nueva cultura empresarial y laboral.

De los actores depende la respuesta coherente a las tendencias a mantener la organización anterior de producción o a cambiar hacia la especialización flexible, con los puntos intermedios imaginables. Por otro lado, debe optarse entre los modelos basados en la precariedad del trabajo y los que proponen nuevas modalidades de gestión de fuerza laboral e incentivarían el involucramiento en el proceso de trabajo.

8.8. Bibliografía recomendada

- Anner, Mark y Carolina Quinteros. *El sindicalismo salvadoreño en la postguerra: reflexiones preliminares*. Ponencia al IX Congreso Centroamericano de Sociología, (mimeo). San Salvador: Julio, 1994.
- Arriola P., Joaquin. *El sindicalismo salvadoreño en transición*, (mimeo). San Salvador, 1995.
- Canales, Cecilia M., Ana M. Rivas P. y Carlos M. Guerra F. *Caracterización de la segmentación del mercado de trabajo en El Salvador*. Tesis de licenciatura en Economía, UCA. San Salvador, 1994.
- CENTRA. *La transformación del movimiento sindical salvadoreño en el proceso de transición*, (mimeo). San Salvador, 1993.
- Fundacion Friedrich Ebert (FES), *Informe Laboral FES: 1994*. San Salvador, Abril, 1995.
- Gorz, Andre. *Metamorfosis del trabajo*. Editorial Sistema, Madrid, 1995.
- Mena, David. Las reformas a los códigos laborales en El Salvador. En: *Ruptura de las relaciones laborales: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, México, Paraguay*. (Coord. Manfred Wannofell). Caracas: FES (México) y Nueva Sociedad, 1995.
- Portes, Alejandro. *En torno a la informalidad: ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada*. México D. F.: Miguel Angel Porrúa, Grupo Editorial/FLACSO, México, 1995.
- CIDAI/UCA, *REVISTA PROCESO*. Acercamientos obrero-empresariales. Año 15. No. 640. Diciembre. San Salvador, 1994.
- Ruiz, Marisol y Gilberto García. *Condiciones laborales de menores en las plantas de la maquila coreana y taiwanesa en El Salvador*. CENTRA/UITA. San Salvador, 1995.

Capítulo IX

Profundización de la reforma del sistema judicial

Autores

*Ivo Príamo Alvarenga, Nelson García Córdova,
Benjamín Cúellar, Aronette Díaz,
Arturo Méndez Azahar, Florentín Meléndez (Coordinador),
Francisco Eliseo Ortiz Ruiz,
René Madecadel Perla Jiménez,
Rommell Sandoval, Felipe Francisco Umaña.*

Capítulo IX

Profundización de la reforma del sistema judicial

Contenido

- 9.1. La administración de justicia en el estado de derecho;
- 9.2. El diagnóstico; 9.3. La propuesta;
- 9.4. La estrategia del cambio;
- 9.5. Consideración final: Las ideas fuerza del cambio.

9.1. La administración de justicia en el estado de derecho

El Salvador se encuentra actualmente empeñado en llevar adelante uno de los procesos más trascendentales y problemáticos en su historia: rediseñar su futuro como nación, pues nunca antes quizás se planteó en forma tan explícita la urgencia de identificar su carencia y potencialidades, así como la necesidad de establecer las bases, condiciones y parámetros de convivencia que le posibiliten asegurar su subsistencia como entidad política, su viabilidad como país, su conexidad con el concepto de sociedad civilizada y su identidad como nación en el nuevo contexto regional y mundial.

La justa aspiración de El Salvador no sólo de subsistir sino de poder desarrollarse, plantea como asunto previo el establecimiento de varias premisas que pueden sintetizarse en una macro idea fuerza: crear, conservar, fomentar y fortalecer su organización política como Estado de Derecho. Esto implica, entre otros imperativos ineludibles, contar con el máximo grado posible de seguridad jurídica y de respeto a las instituciones estatales, que generen certidumbre y confianza en la normatividad reguladora de actividades económicas y sociales productoras de desarrollo y bienestar, basadas en el trabajo honrado como única fuente de riqueza y propiedad legítimas.

La seguridad jurídica, el respeto a la institucionalidad y el cumplimiento de la normatividad deben ser garantizados por un sistema jurisdiccional que proteja, como presupuesto básico, derechos fundamentales como la vida, la libertad, la igualdad y la propiedad, pues en definitiva las leyes y las instituciones sólo adquieren sentido si se ponen en función de la persona humana.

Resulta obvio que el cumplimiento de esos imperativos es indispensable para que nuestro país adquiera unidad, identidad y viabilidad como nación e inicie así una historia distinta, que rompa con los llamados vicios del pasado, que no son otra cosa que la negación de esos imperativos.

La construcción de un Estado de Derecho es la más legítima y justa aspiración del pueblo salvadoreño. De una forma simple podemos definirlo como una situación social y política en que una nación funciona realmente de acuerdo a las normas de autorregulación que ella misma se impone. Esta idea de autorregulación nos lleva a los conceptos de Soberanía Popular y de Derecho, cuya conjugación produce la concepción político-jurídica de Estado Democrático de Derecho, que no es otro que aquel en donde los gobernados deciden libremente las normas de su convivencia, designan a sus gobernantes y acuerdan los mecanismos que limitan y controlan el ejercicio del poder de aquellos, para garantizar así una tutela efectiva de sus derechos fundamentales.

La reorganización del Estado sobre los principios anteriores es inseparable de una construcción coherente del andamiaje jurídico que lo sostenga, pues sólo el poder del Estado puede crear el Derecho, pero sólo éste puede limitar el poder del Estado; por otra parte, ese proceso de reorganización debe ser concebido como un esfuerzo en doble dirección: por un lado, lograr una máxima garantía de las libertades fundamentales para que exista un ejercicio pleno de la voluntad popular; pero por otro, fortalecer la soberanía popular para garantizar la persistencia de las libertades fundamentales.

De lo anterior se concluye que es prácticamente imposible construir un Estado de Derecho, así entendido, al margen de un proceso de construcción de la democracia política, pues un Estado de Derecho para ser tal, no basta que sea un Estado sometido a la ley; es necesario que ejerza su poder dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales de la persona. La existencia de una como de otra condición requieren de un Sistema de Administración de Justicia que garanticen el restablecimiento de la vigencia de los derechos y libertades, cuando son conculcados por los particulares o por el Estado.

Un Estado de Derecho es inconcebible sin un sistema confiable para solucionar los conflictos dentro de las reglas establecidas, que guarde un delicado equilibrio entre la seguridad ciudadana y la investigación y castigo del delito con un irrestricto respeto a los derechos fundamentales de la persona, a fin de garantizar una estabilidad social que permita el desarrollo individual y la conquista del bien común.

En el caso de El Salvador esto exige profundizar y perfeccionar el proceso de reforma judicial iniciado en la década pasada, precisando y dándole certidumbre a las reglas del juego democrático, dentro de las cuales el Estado ejerza su poder y el individuo disfrute su libertad en un clima de seguridad jurídica y de igualdad ante la ley.

Se puede afirmar que se ha avanzado en esa dirección, pero que también estamos lejos de alcanzar esas condiciones, pues si bien se ha modernizado la legislación y las instituciones del Sector de Justicia, aún queda mucho por hacer en el aspecto cultural, el cual tiene mucho que ver con el cumplimiento y respeto a las leyes y con el funcionamiento de las instituciones responsables de aplicarla, así como con la confianza que los ciudadanos tengan en el Sistema de Administración de Justicia, aspectos que muy poco han sido mejorados; así lo atestiguan la corrupción, la delincuencia, la arbitrariedad y la impunidad imperantes.

9.2. El diagnóstico

A. Los problemas de la administración de justicia (1983-1998)

La situación de la Administración de Justicia en El Salvador ha sido objeto de varios diagnósticos, los cuales pensamos que han identificado con bastante fidelidad los problemas fundamentales y sus causas principales. Estos diagnósticos se han dado en el marco del proceso de reforma judicial iniciado en 1983.

Entre estos diagnósticos podemos destacar los realizados en 1986 y 1990 por la Comisión Revisora de la Legislación Salvadoreña. En el primero calificó de ineficaz a la Administración de Justicia en el país; en el segundo, esta Comisión afirmó que existía una crisis general en el Sistema de Administración de Justicia y una crisis particular en el Subsistema de la Justicia Penal.

En 1993, la Unidad Técnica Ejecutora (hoy Ejecutiva) del Sector de Justicia identificó diferentes factores limitantes de la Administración de Justicia, dentro de los cuales aparecen como más relevantes: la inexistencia de coordinación y de una eficiente planificación en y entre las instituciones del Sector Justicia; la inadecuación entre la legislación, la Constitución y la realidad nacional y la ausencia casi total de una cultura jurídica popular.

En el mismo año, el Ministerio de Justicia concluyó que la legislación penal y procesal penal no respondían a las necesidades de una sociedad moderna; y que la legislación penal era totalmente inadecuada para dar una respuesta eficaz a la delincuencia.

En 1992 la situación de la Administración de Justicia en El Salvador fue caracterizada en los Acuerdos de Paz. Este diagnóstico fue reiterado en lo esencial por los informes posteriores de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas, de la Comisión de la Verdad y del Secretario General de las Naciones Unidas. Su contenido puede ser resumido así:

- 1 La falta de independencia del Sistema Judicial y de capacidad para investigar y castigar las violaciones de los derechos humanos. Esta falta de independencia era tanto externa como interna, económica y funcional.
- 2 La retardación en la tramitación de los procesos y en la toma de las decisiones judiciales;
- 3 La existencia de una estructura jerárquica y una concentración de funciones que imponía obligaciones administrativas engorrosas a la Corte Suprema de Justicia.
- 4 La deficiencia en el proceso de selección, nombramiento y promoción de los Jueces y Magistrados; la falta de una estructura democrática en la carrera judicial.
- 5 El sistema se caracterizaba por un alto nivel de corrupción, lo cual generaba impunidad, injusticia, desigualdad e inseguridad jurídicas generalizadas.
- 6 Existía una falta de credibilidad y confianza de la población en el Sistema Judicial.

Respecto a los parámetros anteriores puede válidamente sostenerse que en lo fundamental subsisten los problemas señalados, aún cuando ha habido avances en la solución de la mayoría de ellos; así:

- 1 En cuanto a la independencia judicial se ha avanzado en la independencia externa, económica y funcional; pero subsisten interferencias a la independencia interna de los Jueces, cuya causa se ubica principalmente en la falta de estabilidad laboral y de una real carrera judicial. No obstante lo anterior, es justo reconocer que a partir de 1994 los Jueces y Magistrados gozan de una libertad para resolver que no existía antes de ese año. Esto puede ser atribuido principalmente al nuevo mecanismo de elección de la Corte Suprema de Justicia y a su integración misma.
- 2 Los esfuerzos para combatir la corrupción judicial han sido muy limitados, tímidos y poco eficaces.
- 3 La retardación de justicia persiste, aún cuando con la introducción del nuevo diseño procesal penal se observan signos de agilidad en la tramitación de los procesos judiciales.
- 4 Subsiste el problema de concentración de funciones administrativas en la Corte Suprema de Justicia.
- 5 Con la creación del Consejo Nacional de la Judicatura se avanzó en el proceso de selección y nombramiento de Jueces y Magistrados. Aún se carece de una real Carrera Judicial; subsiste la arbitrariedad en cuanto a la promoción y el régimen disciplinarios aplicable. Debido a lo anterior aun campea el "amiguismo" y el recurso de la recomendación para favorecer la designación y promoción de Jueces y Magistrados.
- 6 Los señalamientos anteriores son también aplicables al Ministerio Público. Se carece de una carrera del Procurador y del Fiscal. Las instituciones del Ministerio Público continúan adoleciendo de un presupuesto insuficiente.
- 7 Según encuestas, la mayoría de la población no confía en el Sistema Judicial.
- 8 Los mecanismos de investigación del delito siguen mostrando ineficacia e irrespeto a los derechos humanos. El Plan de Estudio de la Academia Nacional de Seguridad Pública aún no responde a los objetivos estratégicos que debe perseguir la formación de la Policía.

- 9 El Sistema Penitenciario sobrevive con un insuficiente presupuesto, lo cual retrasa una real aplicación de los principios contenidos en la nueva ley y obstaculiza el proceso de readaptación de los reos.
- 10 La legislación orgánica de las instituciones del Sector de Justicia sigue siendo obsoleta. La mayoría de procedimientos judiciales (civiles, laborales, etcétera.) siguen reñidos con la Constitución de 1983 y con los principios del sistema procesal acusatorio.
- 11 El mejor esfuerzo se ha realizado en el campo de la actualización y educación jurídica no formal. Falta que la Escuela de Capacitación Judicial sistematice el proceso formativo, supere su carácter coyuntural y lo vincule a la Carrera Judicial. Los programas de capacitación deberían alcanzar urgentemente al personal subalterno de los Tribunales e incluir la materia administrativa.
- 12 No existe un proceso sistemático de culturización jurídica popular de carácter gubernamental. Existen esfuerzos loables pero aislados y coyunturales de parte de organismos no gubernamentales.
- 13 Los contenidos y la metodología de la educación jurídica siguen siendo tradicionales en la educación media. El Derecho Constitucional y los Derechos Humanos son tratados de manera marginal.
- 14 Los estudios de pos grado en materia jurídica no alcanzan el desarrollo y la calidad requeridos y exigibles.
- 15 Es débil la formación universitaria en disciplinas de importancia actual como los Derechos Humanos, la Ética, la Comunicación Forense, la Lógica Formal, el Derecho Internacional, el Derecho de Integración, Comercio Internacional y otras ramas vinculadas al proceso de globalización.
- 16 En la educación universitaria existe una desvinculación entre la enseñanza académica y la práctica profesional.

B. Los cambios introducidos en la administración de justicia (1983-1998)

Con la Constitución de 1983 se inicia un sostenido proceso de cambio en la Administración de Justicia en El Salvador: se crea la Sala de lo Constitucional y el Consejo Nacional de la Judicatura y se fortalece el derecho a una tutela judicial efectiva.

En 1991-92, bajo el impulso de los Acuerdos de Paz, se continúa introduciendo cambios constitucionales en la Administración de Justicia; entre otros están los siguientes: se fortalece la independencia financiera del Órgano Judicial; se modifica la forma de designación del Presidente de la Sala de lo Constitucional; se limita la atribución de la Corte Suprema de Justicia de nombrar Magistrados de Cámara, Jueces de Primera Instancia y de Paz, al establecerse que lo hará a propuesta del Consejo Nacional de la Judicatura; se modifica la forma y el período de elección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; se establece la obligación del Estado de asegurar protección a los jueces para que ejerzan sus funciones de manera imparcial e independiente, así como los medios que les garanticen una remuneración justa y un nivel de vida adecuado; se establece la votación calificada para que la Asamblea Legislativa elija a los titulares del Ministerio Público; se atribuye al Fiscal General de la República la promoción de la acción de la justicia en la defensa de la legalidad, la dirección de la investigación del delito y la promoción de la acción penal.

En 1996 se introducen nuevas reformas a la Constitución: se extiende el recurso de Habeas Corpus a la protección de la dignidad y la integridad física, síquica y moral de las personas detenidas; se restringe a un máximo de cinco días el arresto administrativo y se autoriza permutar la multa por servicios sociales a la comunidad; se establece la indemnización por retardación de justicia; se le atribuye a la Fiscalía General de la República la dirección de la investigación del delito con la colaboración de la Policía Nacional Civil.

En junio de 1996, la Asamblea Legislativa acordó otras reformas constitucionales que afectan la Administración de Justicia, las cuales aún están pendientes de ser ratificadas: Se hace extensivo el derecho de defensa técnica al imputado ausente; se deja sin valor probatorio la confesión extrajudicial; se otorga competencia a las Cámaras de Segunda Instancia en materia de Amparo y a los Juzgados de Primera Instancia en cuanto al Habeas Corpus; se limita la atribución de la Corte Suprema de Justicia de remover, suspender, ascender y trasladar a Magistrados y Jueces, pues será ejercida a propuesta del Consejo Nacional de la Judicatura; se suprimen a la Corte Suprema de Justicia las atribuciones de recibir, autorizar, suspender, inhabilitar y rehabilitar a Abogados y Notarios; se le trasladan esas atribuciones a un Consejo Nacional de la Abogacía y el Notariado; se extiende el recurso de Habeas Corpus cuando un individuo o autoridad amenace con restringir ilegal o arbitrariamente la libertad de una persona; también se hace extensivo el amparo cuando se amenacen violar o se violen los otros derechos que reconoce la Constitución.

En cuanto a la legislación secundaria, se han introducido reformas significativas en la legislación de Familia y en la Administración de la Justicia Penal, tanto de menores como de adultos.

En octubre de 1994 entran en vigencia el Código de Familia y la Ley Procesal Familiar. Con ellos se introduce la oralidad y la publicidad en esta materia.

En 1995 se aprueba la Ley Transitoria del Registro del Estado Familiar y de los Regímenes Patrimoniales del Matrimonio.

En diciembre de 1996 entra en vigencia la Ley Contra la Violencia Intrafamiliar.

En marzo de 1995 entra en vigencia la Ley del Menor Infractor. Con esta ley se introduce un diseño procesal penal predominantemente acusatorio, basado en principios como la oralidad, la publicidad, la concentración, la continuidad, la inmediatez y la identidad física del juzgador.

En 1993 se aprobó la Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Protección al Menor.

En 1995 se aprueba la Ley de Vigilancia y Control de Ejecución de Medidas al Menor Infractor.

En abril de 1998 entran en vigencia los nuevos códigos Penal y Procesal Penal y la Ley Penitenciaria. Con esta nueva normativa se generaliza en el campo penal un sistema de juzgamiento predominantemente acusatorio, separando al Juez Instructor del Juez Sentenciador; se crea también la figura del Juez Penitenciario como el encargado de darle seguimiento a la ejecución de las penas. Se regulan otras medidas cautelares alternativas y sustitutivas de la detención provisional; y ésta adquiere un carácter excepcional.

A nivel de legislación secundaria también se encuentran pendientes de aprobación proyectos importantes como: La Ley Procesal Constitucional, la Ley de Creación de los Tribunales Agroambientales; la Ley de Procedimientos Administrativos, con la cual se crean los Tribunales de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo; la Ley de la Fiscalía General de la República; la Ley de la Procuraduría General de la República y la Ley para la Resolución Alternativa de Disputas.

Así mismo se encuentran pendientes propuestas de cambios parciales a leyes como la del Consejo Nacional de la Judicatura, Orgánica Judicial, de la Carrera Judicial y Orgánica de la Policía Nacional Civil.

C. Balance sobre los cambios introducidos

Muchas leyes se han creado o modificado en El Salvador como parte del proceso de reforma judicial que se inició en la proclamación de la Constitución de 1983. El principal resultado de esa proliferación legal ha sido una especie de formalización de la relación individuo-Estado. Tal parece que todo problema social se busca resolver por la vía de normar el fenómeno, sin que esta eclosión legislativa corresponda a una mejoría significativa del respeto a la ley por parte de los aplicadores de la misma, ni mucho menos a la generación de una mayor confianza ciudadana en el Sistema de Administración de Justicia.

Sin mayor duda se ha elevado la capacidad de la Administración de Justicia para investigar, arrestar y enjuiciar a los sospechosos; pero esta mejoría no se debe tanto a un funcionamiento más eficaz de los Tribunales, como al papel jugado por la opinión pública y la prensa y a otros órganos como la Policía Nacional Civil y la Fiscalía General de la República.

No obstante las reformas introducidas, en la justicia penal aún no se logra un justo equilibrio entre el combate eficaz a la delincuencia y el respeto a las garantías procesales del sospechoso y del delincuente; tal parece que se ve como irresoluble la natural contradicción entre la seguridad personal y la libertad individual.

A pesar de los cambios introducidos o que en el futuro se introduzcan, la problemática de la Administración de Justicia seguirá subsistiendo en la medida que no se logre garantizar una mayor independencia y estabilidad a Jueces y Magistrados, lo cual seguirá poniendo en duda la imparcialidad del sistema; así será si no se logra generalizar una justicia accesible, expedita, transparente y cumplida para el individuo, así como una justicia de brazo largo y firme que alcance al poderoso y acabe con su impunidad; en resumen, mientras la igualdad ante la ley y los tribunales sigan siendo un objetivo pendiente de alcanzar.

Por otra parte, la administración de los Tribunales sigue siendo una retranca para alcanzar un funcionamiento jurisdiccional eficaz.

En cuanto a la coordinación entre las instituciones del Sector Justicia, constituye un avance la existencia de la Comisión Coordinadora; esta comisión ha logrado unificar este año su pensamiento estratégico (valores, misión, visión y políticas comunes a las instituciones del Sector Justicia). También es digno de reconocimiento el trabajo coordinado desarrollado por la Unidad Técnica Ejecutora (UTE), la Escuela de Capacitación Judicial y la Dirección General de Asistencia Técnico Jurídica (ATJ), particularmente en los campos de la capacitación legal, la divulgación jurídica y el apoyo técnico para la elaboración de las nuevas leyes. No puede afirmarse lo mismo en cuanto a la aplicación de la nueva normativa penal, pues son públicos los desencuentros conceptuales entre el Órgano Judicial, la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil, así como la falta de coordinación a nivel del trabajo operativo de esas instituciones.

Mucho se ha avanzado en la capacitación de los operadores de la Administración de Justicia; pero este esfuerzo aun tiene un sentido coyuntural y tampoco se le logra vincular a la Carrera Judicial.

Se ha avanzado en la adecuación de la legislación secundaria con los tratados internacionales y la Constitución de la República. El mayor logro se encuentra en materia procesal penal de adultos, de menores y de familia, pues se ha implantado con relativo éxito, en cuanto agilidad y transparencia, un sistema mixto predominantemente acusatorio.

Aún hay reformas pendientes de introducir, tanto legales como constitucionales, que tienen incidencia directa en la conformación de un espacio y un clima jurídicos propicios para que funcione un Estado Democrático de Derecho.

Nos referimos a leyes o reformas como las de la Fiscalía General de la República, de la Procuraduría General de la República, del Consejo Nacional de la Judicatura, del Órgano de Inteligencia del Estado y de la Policía Nacional Civil; en materia Procesal Constitucional, Orgánica Judicial, de la Carrera Judicial, de Casación, Procesal Administrativa, de Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos, de la Resolución Alternativa de Disputas, de Creación de los Tribunales Agroambientales, de Regulación de la Libre Competencia, de la Protección y Garantía de la Independencia Judicial (que desarrolle el Inc. 4° del Art. 186 Cn.); etc.

A nivel Constitucional se requieren reformas en los siguientes aspectos: el régimen de excepción; el régimen del Antejudio; el control de supervisión del

aparato estatal; el control y administración de la Carrera Judicial; la justicia constitucional; la positivización constitucional de los derechos humanos, las libertades fundamentales y las garantías del debido proceso; la justicia militar y jurisdicción especial; la penalidad de los delitos; la interpretación constitucional; etc.

En definitiva, si el principal parámetro de todo proceso de reforma de la Administración de Justicia debe ser el Estado Constitucional y Democrático de Derecho, un nuevo esfuerzo en esa dirección sólo debe ser visto como una tarea compleja, la cual sólo puede alcanzar sus metas a corto, mediano y largo plazo, mediante un desarrollo gradual; pero que dado su carácter urgente debe ser reemprendida inmediatamente.

Para comprender los alcances y complejidad de una nueva reforma judicial que profundice y perfeccione la realizada a partir de 1983, hay que entender que se trata de una tarea de naturaleza político-jurídica no solo legal, sino también institucional y principalmente cultural. No se trata de construir un Estado abundante en leyes, sino autolimitado por leyes que sean expresión de la voluntad ciudadana y del interés común; un Estado cuyo funcionamiento institucional y autorregulación normativa garantice a sus ciudadanos la vigencia de valores como la seguridad jurídica, el respeto a sus libertades fundamentales y la igualdad de oportunidades para su desarrollo integral como persona.

A partir de la concepción anterior se pueden distinguir metas a corto plazo que tienen que ver mas directamente con la reforma legal; metas a mediano plazo que se refieren principalmente a reforma institucional; y metas a largo plazo que ponen el énfasis en la reforma cultural.

No obstante las limitaciones y críticas que pueden hacerse al proceso de reforma judicial iniciado en 1983 no resulta exagerado afirmar que se trata del esfuerzo más serio, sostenido y emprendido durante este siglo para cambiar la Administración de Justicia, pero que debe ser visto como una tarea inconclusa y como parte de una reestructuración integral del Estado Salvadoreño; esfuerzo que en definitiva debe buscar no solo resolver los viejos problemas del país, sino ponerlo en condiciones político-jurídicas para enfrentar con responsabilidad los nuevos retos del siglo XXI, propios de un mundo globalizado.

9.3. La propuesta

A. El paradigma del cambio

A.1. Los principios del cambio.

El proceso de reforma judicial iniciado en 1983 ha tenido explícitamente como paradigmas político-jurídicos las categorías de Estado de Derecho, Democracia y Constitución, que podrían ser integrados en una sola: Estado Democrático y Constitucional de Derecho. Pensamos que este paradigma debe seguir siendo el norte de un nuevo esfuerzo en esa dirección.

Entenderemos por Estado Democrático y Constitucional de Derecho al que le deviene su poder de la voluntad popular, lo ejerce sometido a las leyes y dentro de los límites establecidos por el reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales de la persona. Son los principios filosófico-jurídicos de esta forma de Estado los que deben guiar el plan de reforma judicial que proponemos.

- 1 La Soberanía Popular. Práctica de elecciones periódicas, libres, transparentes y en condiciones de universalidad del voto e igualdad de hombres y mujeres. Representatividad, revocabilidad y control popular de los gobernantes.
- 2 Reconocimiento constitucional de libertades democráticas fundamentales que garanticen un pleno ejercicio de la voluntad popular.
- 3 Vigencia de los derechos humanos. Existencia de un conjunto de normas primarias que garanticen efectivamente el pleno reconocimiento de la personalidad jurídica, la vida, la integridad personal, la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad de cada gobernado, frente al poder del Estado y de quienes lo ejercen, así como frente a otros gobernados.
- 4 La división y balance del poder político. La separación y colaboración de los Órganos del Estado.
- 5 La limitación del poder. Legalidad de la administración pública y de toda la actuación del Estado (los funcionarios no tienen más atribuciones que las dadas expresamente por la ley; sus actuaciones están sujetas al control jurisdiccional)
- 6 El pluralismo político y la tolerancia ideológica.

- 7 Un Sistema de Administración de Justicia accesible, transparente, pronta, eficaz e igualitaria. Independencia e imparcialidad de los Tribunales de Justicia. Control y Justicia Constitucional.
- 8 El imperio de la ley para gobernantes y gobernados. Igualdad ante la ley y los Tribunales de Justicia.
- 9 La Jerarquía de las Normas. Supremacía y aplicación inmediata de la Constitución. Vigencia y positividad de los Tratados Internacionales sobre las leyes secundarias. Adecuación de la Constitución y de la legislación secundaria a los Tratados Internacionales.
- 10 La responsabilidad directa del Estado por los actos y decisiones de los funcionarios y autoridades. Control jurisdiccional de los actos y decisiones estatales.

A.2. Los objetivos del cambio

Objetivo General

"Lograr en el largo plazo (2021) que la Administración de Justicia sea en El Salvador uno de los pilares centrales de un Estado Democrático y Constitucional de Derecho, haciéndola accesible, transparente, igualitaria, pronta y eficaz, capaz de generar credibilidad y confianza crecientes en la población".

Objetivos Particulares

1 En el Campo Jurídico - Normativo

- (a) Desvincular a la Corte Suprema de Justicia de toda tarea administrativa, que no sea la necesaria para dedicarse estrictamente a su función jurisdiccional, sin afectar su independencia constitucional.
- (b) Poner en manos del Consejo Nacional de la Judicatura todo lo relativo a la Administración del Órgano Judicial y de la Carrera Judicial.
- (c) Lograr que el nombramiento, promoción, traslado y sanción de los jueces se hagan con bases exclusivamente técnicas, con audiencia a los interesados y garantizando el cumplimiento de los principios del debido proceso.

- (d) Conquistar el autogobierno de los Abogados y Notarios, creando las instituciones gremiales que monitoreen la educación jurídica formal, autoricen y controlen el ejercicio profesional y promuevan su dignificación.
- (e) Extender a los procesos de la Administración de Justicia la oralidad, la publicidad y la inmediación. Asegurar la separación entre el Juez Instructor y el Juez Sentenciador y los otros principios que caracterizan el Sistema Procesal Acusatorio.
- (f) Reformar la Justicia Constitucional sobre la base del Sistema Procesal Acusatorio.
- (g) Fortalecer al Ministerio Público en cuanto a su independencia funcional, financiera y administrativa, a fin de garantizar su eficaz intervención en la Administración de Justicia.
- (h) Estructurar una adecuada política criminal que responda a las exigencias del modelo de justicia propuesto y que se exprese fundamentalmente en medidas eficaces para la prevención del delito y la represión legal de la delincuencia.
- (i) Estructurar un modelo penitenciario coherente con los principios constitucionales, que garantice una eficaz rehabilitación y reinserción social del recluso.
- (j) Impulsar la creación de los Tribunales Contencioso-Administrativos para fortalecer el control judicial sobre la administración pública.
- (k) Establecer la jurisdicción agroambiental orientándola al fortalecimiento de un desarrollo humano sostenible.

2 En el Campo Jurídico - Institucional

- (a) Consolidar la coordinación entre los distintos organismos e instituciones de la Administración de Justicia, extendiéndola hasta los niveles operativos, para lograr una eficaz investigación y un enjuiciamiento del delincuente basado en la verdad material y en el respeto irrestricto a la ley.
- (b) Desarrollar una capacidad gerencial en el Órgano Judicial que le permita superar la falta de racionalidad administrativa que hoy afecta todos sus niveles, convirtiéndose así en un soporte confiable para impartir una justicia accesible, transparente, pronta y cumplida.

3 En el Campo Jurídico - Cultural.

- (a) Lograr que la población tenga confianza en los Tribunales, haciendo que éstos impartan una pronta, cumplida y transparente justicia.
- (b) Dignificar el cargo de Juez, garantizándole a su titular un decoroso nivel de vida y estabilidad en el cargo; exigiéndole alta formación y competencia, así como una intachable conducta pública, oficial y privada.
- (c) Conformar una cultura jurídica popular acorde con un Estado Democrático y Constitucional de Derecho.
- (d) Promover la formación de un nuevo profesional del Derecho que tenga como paradigma educativo el Estado Democrático y Constitucional de Derecho.

B. Los cambios

B.1. Normativos

1 Constitucionales

- (a) Fortalecer el principio de legalidad y de responsabilidad del Estado. Para ello se deberá garantizar de manera expresa y sin excepciones el imperio de la ley para gobernantes y gobernados. Esto implica que se revise lo relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos, al antejuicio (suprimir las facultades de la Asamblea Legislativa y centralizarlas en el ámbito jurisdiccional), al carácter subsidiario de la responsabilidad estatal, a la amnistía y a la obligación de reparación del Estado frente a los particulares por actos oficiales. Para ello también se deben establecer claramente los límites del poder público frente a los derechos de los particulares, constitucional e internacionalmente reconocidos.
- (b) Revisar el proceso de formación de la ley a fin de fortalecer la autonomía del Órgano Legislativo como ente político natural creador de la ley.
- (c) Se debe precisar la separación de poderes y, especialmente, fortalecer la independencia del Órgano Judicial.
- (d) Se deben desarrollar los principios que garantizan la independencia judicial, tanto económica como funcional, interna y externa.

- (e) Se debe garantizar más ampliamente el control de la constitucionalidad, creando un Tribunal Constitucional como órgano independiente de la Corte Suprema de Justicia. Este Tribunal sería también el competente para interpretar la Constitución.
- (f) Se debe establecer la obligación de regular legislativamente los plazos en materia de justicia constitucional y volver obligatorio su cumplimiento.
- (g) Se debe otorgar rango constitucional a los derechos y libertades reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Adecuar la Constitución a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.
- (h) Se debe regular de manera expresa que los límites de los derechos y libertades fundamentales sólo pueden ser establecidos por la ley.
- (i) Se debe reconocer de manera especial los derechos de las víctimas de delitos o de abusos de poder.
- (j) Se debe separar la función jurisdiccional de la administrativa en materia electoral. La función administrativa debe ser competencia de un organismo integrado por representantes de los partidos políticos; la función jurisdiccional debe ser ejercida por un organismo independiente de los partidos políticos.
- (k) Se debe establecer votación calificada en la Asamblea Legislativa para la elección del Presidente y Magistrados de la Corte de Cuentas de la República. Se debe convertir la Corte de Cuentas en una Contraloría del Estado, trasladando su función jurisdiccional al Sector de Justicia.
- (l) Se debe prohibir expresamente la elección de dirigentes de partidos políticos o de personas propuestas directamente por éstos, para la dirección de organismos como la Corte de Cuentas de la República, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la Procuraduría General de la República, la Fiscalía General de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Nacional de la Judicatura.
- (m) Se debe extender la consulta popular a otros temas de interés ciudadano o nacional como la reforma constitucional.
- (n) Se debe permitir la participación política electoral a través de formas de organización social distintas a los partidos políticos.

- (o) Se debe garantizar que los diputados realmente representen a los ciudadanos que los eligen. Para ello se debe establecer expresamente causales de revocabilidad del cargo y la representación directa por distritos o municipios electorales.
- (p) La Justicia Militar y toda jurisdicción privativa deben estar dentro del Órgano Judicial y ajustarse a las garantías del debido proceso. Debe suprimirse toda posibilidad de una justicia paralela.
- (q) El régimen de excepción debe establecer con precisión los principios rectores de protección de los derechos constitucionales (legalidad, temporalidad, proporcionalidad, necesidad y amenaza excepcional, inderogabilidad de ciertos derechos fundamentales, responsabilidad del Estado).

En todo caso debe asegurarse el control jurisdiccional de las medidas de excepción.

- (r) La colegiación de los profesionales del Derecho debe ser objeto de regulación constitucional con el propósito de descentralizar las funciones de la Corte Suprema de Justicia respecto de los Abogados y Notarios y trasladarlos a un Consejo Nacional de la Abogacía y el Notariado.
- (s) La robustez moral de prueba debe ser eliminada de la Constitución y sustituida por el debido proceso en los procedimientos disciplinarios.
- (t) La Constitución debe garantizar la separación de las funciones administrativas y jurisdiccionales en el seno del Órgano Judicial.
- (u) Se debe trasladar al Consejo Nacional de la Judicatura la administración de la Carrera Judicial.
- (v) Se debe establecer un porcentaje mínimo del presupuesto ordinario de la nación para el Ministerio Público, sin afectar el presupuesto del Órgano Judicial.
- (w) Se debe reformar la Constitución para viabilizar el reconocimiento de la competencia contenciosa del Tribunal Penal Internacional.

2 De Derecho Internacional

- (a) Se deben ratificar sin reservas los tratados internacionales sobre derechos humanos relacionados con la administración de justicia, tanto del Sistema Interamericano como del Sistema de las Naciones Unidas.

- (b) Se deben ratificar las dos Convenciones sobre Derecho de los Tratados.
- (c) Se deben levantar las reservas a los tratados internacionales sobre derechos humanos relacionados con la Administración de Justicia.
- (d) Se debe levantar la reserva a la declaración unilateral de reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- (e) Se debe reconocer la competencia contenciosa del Tribunal Penal Internacional. Se debe firmar y ratificar el instrumento convencional respectivo.

3 En la Legislación Secundaria

- (a) Se debe adecuar la legislación secundaria, relacionada con la Administración de Justicia, con la Constitución y los Tratados Internacionales sobre derechos humanos.
- (b) Se debe armonizar y unificar la legislación aplicable a la organización, funcionamiento y administración del Órgano Judicial, así como lo relativo a la Carrera judicial. Se debe crear una especie de Código Judicial que integre la legislación aplicable a la materia administrativa en este campo. Se deben separar las funciones jurisdiccionales de las administrativas y financieras, tanto en la Corte Suprema de Justicia como en los tribunales del país. Se debe garantizar la participación de la sociedad civil organizada en el Consejo Nacional de la Judicatura.
- (c) El desarrollo legislativo debe garantizar la participación equitativa de hombres y mujeres en las instituciones del Sector justicia y en la carrera judicial; se debe asegurar la igualdad de derechos en los procedimientos judiciales.
- (d) Se deben modernizar los Códigos Civil y Procesal Civil, lo mismo que otras legislaciones obsoletas. Para ello se deben impulsar y desarrollar iniciativas como el Programa de Apoyo a la Reforma al Sistema de Justicia.
- (e) Se debe armonizar y unificar la legislación de protección a la niñez.
- (f) Se debe armonizar la legislación aplicable a las instituciones del Ministerio Público.

- (g) Se deben armonizar las leyes y reglamentos que regulan los procedimientos administrativos del Estado.
- (h) Se debe impulsar, según el caso, la preparación, discusión, reformas y aprobación de leyes en materia relativas al Consejo Nacional de la Abogacía y el Notariado; a los procesos Constitucionales; al Tribunal Constitucional; a la Responsabilidad del Estado; a los Procedimientos Administrativos; a la Resolución Alternativa de Disputas; a la Creación de los Tribunales Contencioso Administrativos; a la Creación de los Tribunales Agroambientales; al Instituto de Medicina Legal; a la Suspensión de las Garantías Constitucionales; a la Justicia Penal, Militar y Procesal Penal Militar; al Antejudio; al Servicio Civil; a la Garantía de Audiencia y a la Probidad de Funcionarios y Empleados Públicos.

B.2. Institucionales.

- 1 Se debe fortalecer la Escuela de Capacitación Judicial, promover el estudio permanente y obligatorio de todos los operadores de la Administración de Justicia en la Escuela de Capacitación Judicial; priorizar la formación en Derecho Constitucional, Derechos Humanos y Derecho Internacional de Magistrados, Jueces y personal subalterno, reclutar y especializar personal para la docencia y la investigación jurídica y, hacer una revisión curricular y metodológica integral de los planes de estudio de la Escuela de Capacitación Judicial.
- 2 Se debe garantizar el acceso de los operadores del Sistema Judicial a nivel nacional a información jurídica doctrinal y jurisdiccional, aplicable a la Administración de Justicia en todas sus materias. Los Jueces y empleados de los Tribunales deben contar con legislación y bibliografía de consulta básica.
- 3 Se debe garantizar que el proceso de evaluación de los Jueces y operadores del Sistema Judicial se haga con apego a la ley y de manera técnica, siguiendo las reglas del debido proceso y con pleno respeto a los derechos y garantías fundamentales.
- 4 Se debe vincular la Carrera Judicial con la formación jurídica impartida por la Escuela de Capacitación Judicial.
- 5 Se deben tomar medidas para prevenir eficazmente la corrupción y la retardación de justicia. También se deben adaptar medidas ágiles y eficaces para una adecuada y profunda investigación de la corrupción judicial conforme a las reglas del debido proceso y con respecto a los derechos de los implicados. Esta investigación debe hacerse extensiva a Magistrados,

Jueces, Fiscales, Defensores Públicos, Secretarios y empleados de los Tribunales, abogados, litigantes y funcionarios de otras instituciones estatales del Sector Justicia.

- 6 Se deben crear los Tribunales de Probidad.
- 7 Se debe promover el fortalecimiento de las relaciones, las comunicaciones, la cooperación y la coordinación a todos los niveles entre las instituciones estatales vinculadas con la prevención y combate a la delincuencia y el crimen organizado. Lo mismo debe hacerse entre las instituciones de promoción, educación y protección de los derechos humanos. Se debe continuar fortaleciendo la Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia.
- 8 Se debe fortalecer presupuestariamente a todas las instituciones del Ministerio Público.
- 9 Se deben crear las carreras de Fiscal y de Defensor Público.
- 10 Se debe fortalecer al Ministerio de Justicia, especialmente las Direcciones Generales de Asistencia Técnico-Jurídica (ATJ), de Política Criminal y de Centros Penales.
- 11 En el área de la Justicia Penal Juvenil se debe fortalecer el Instituto Salvadoreño de Protección del Menor. También se debe avanzar hacia mayores niveles de coordinación y concertación entre todos los organismos gubernamentales y no gubernamentales que participan en el área de la Justicia Penal Juvenil.
- 12 Se debe fortalecer la independencia y la capacidad funcional de las instituciones de control y supervisión del Aparato del Estado como la Corte de Cuentas y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.
- 13 Se debe realizar una adecuada selección y nombramiento de los funcionarios judiciales, de los fiscales y defensores públicos y de los empleados de los Tribunales.
- 14 Se debe regular legalmente los requisitos técnicos y morales y los procedimientos de elección y destitución de los funcionarios de elección de segundo grado, garantizando la necesaria transparencia y el debido control por la opinión pública.
- 15 Se debe promover, estimular y reconocer públicamente a los funcionarios honestos, responsables y eficientes del Sistema Judicial.

- 16 Se deben separar la función jurisdiccional de la administrativa, creando servicios administrativos comunes y la figura del Administrador de Tribunales; para ello se deben tomar en cuenta la complejidad del trabajo y las condiciones materiales de los distintos distritos judiciales.
- 17 Se debe fortalecer la infraestructura de los Tribunales, de manera particular en el interior del país, para ajustarla a las necesidades de los cambios tecnológicos y a la adopción de la oralidad en los procesos judiciales. Se deben ampliar los esfuerzos de modernización tecnológica a todos los Tribunales del país y del sector Justicia en general.
- 18 Se deben requerir y aprovechar los servicios de asesoramiento y asistencia técnica internacional, especialmente en materia de derechos humanos y administración de justicia, para potenciar la capacidad de todos los operadores del Sistema Judicial.

B.3. Culturales

- 1 Se debe establecer un programa permanente de educación legal básica para la población y estimular y reconocer los esfuerzos hechos en este campo por organismos no gubernamentales.
- 2 Se debe promover ampliamente el conocimiento público de la Legislación nacional.
- 3 Se debe crear, dentro del Sector Justicia, una Coordinación de Información, Educación y Cultura Jurídica Popular, con participación directa de representantes de los organismos no gubernamentales.
- 4 Se debe crear, como organismo del Sector Justicia, un Instituto de Investigación Jurídica y Criminal.
- 5 Se debe promover el conocimiento público de las funciones y atribuciones de las instituciones del Sector Justicia y de las formas y los casos en que los particulares deben acudir a ellas.
- 6 Se deben enriquecer y tecnificar las bibliotecas públicas, especialmente las de las Facultades de Derecho y de los Centros Judiciales, en materias relacionadas con la Administración de Justicia y los derechos humanos.
- 7 Se debe impulsar una profunda revisión curricular y metodológica de la Carrera de Ciencias Jurídicas, orientando sus objetivos a las necesidades nacionales dentro del nuevo contexto mundial y modernizando su contenido

en materias como Derecho Constitucional, Derecho Internacional, Derechos Humanos y Administración de Justicia.

- 8 Se debe promover los estudios de pos grado y de investigación en las Ciencias Jurídicas. Se debe fomentar la formación especializada de los docentes de las facultades de Derecho.
- 9 Se debe promover la publicación masiva de material educativo sobre la Constitución y los Derechos Humanos.
- 10 Se debe apoyar la investigación, así como la elaboración y publicación de textos en el campo de las Ciencias Jurídicas.
- 11 Se debe fomentar y canalizar la participación, colaboración y vigilancia ciudadana en las instituciones del Sector Justicia.
- 12 Se debe promover la participación y cooperación técnico-científica de las universidades del país a favor de la Administración de Justicia.
- 13 Se debe promover la cooperación de los medios de comunicación social con las instituciones del Sector justicia, así como propiciar su participación en actividades divulgativas y educativas sobre derechos humanos, libertades, fundamentales y la normativa interna e internacional relativa a las instituciones y procesos judiciales. Los medios de comunicación deberán especializar personal en todos estos campos.
- 14 Se debe promover y estimular la participación activa y permanente de las asociaciones de abogados, de estudiantes de Derecho y de los organismos no gubernamentales, de derechos humanos y de estudios jurídicos, en la difusión y educación sobre los derechos humanos y la Administración de Justicia. Se debe fomentar y promover la prestación de asistencia jurídica gratuita y eficaz para personas de escasos recursos económicos, a través de programas de extensión y servicio social.
- 15 Se debe fomentar la socialización de experiencias en la resolución pacífica de conflictos mediante el funcionamiento de la vía jurisdiccional o de mecanismos alternativos.

C. Los obstáculos al cambio

Un plan de reforma jurídica como el propuesto es previsible que enfrente obstáculos. Estas resistencias al cambio pueden provenir de personas que vean amenazados sus intereses particulares por la delimitación, la desconcentración y la reapropiación ciudadana del poder político que implica la construcción de un

Estado Democrático y Constitucional de Derecho. También pueden originarse en la falta de información sobre el plan de reforma. Estos obstáculos pueden ser tanto internos como externos a la Administración de Justicia.

Internamente se pueden ubicar desde ya obstáculos potenciales en cierto sector minoritario de los operadores de la Administración de Justicia (Magistrados, Jueces, Fiscales, Procuradores, Secretarios y Colaboradores Judiciales), el cual sigue prisionero de la rutina propia del viejo modelo jurisdiccional, el cual en la mayoría de áreas sigue imperando. Esta resistencia puede ser vencida a través de la capacitación y la información.

La misma reacción de rechazo puede anticiparse en algunos usuarios del Sistema (litigantes particulares, imputados, víctimas, demandantes, demandados, etc.), los cuales están habituados a un comportamiento viciado frente a los órganos de la Administración de Justicia, comportamiento que es manifestación de una cultura jurídica popular permeada por la corrupción, la impunidad, la arbitrariedad y la desconfianza ante la ley y sus aplicadores.

Similar actitud puede esperarse de sectores institucionales en los cuales todavía predomina una visión inquisitiva sobre la investigación administrativa del delito y la solución de los conflictos individuales y sociales, opuesta a la visión acusatoria y garantista adoptada por esta propuesta, la cual es más acorde con un Estado Democrático y Constitucional de Derecho.

Pero la principal oposición puede provenir de factores externos como los partidos políticos y la Asamblea Legislativa, pues es natural que no estén muy anuentes a aceptar reformas como las propuestas en cuanto al antejuicio, a la representación popular y a la conformación del Tribunal Supremo Electoral. Vencer esta posible oposición es fundamental para efectos de aprobar las reformas legales y obtener financiamiento para el plan.

Otros rechazos pueden provenir de quienes crean sentirse afectados si la Justicia Militar y el Régimen de Excepción se someten al Control Jurisdiccional. Además porque todavía se advierten algunos ámbitos oficiales una concepción policíaca del Estado de Derecho y una confusión entre los intereses nacionales y los del partido oficial.

No obstante lo anterior, un proyecto de reforma jurídica como el propuesto puede contar con un apoyo mayoritario de la ciudadanía, especialmente a través de organizaciones de la sociedad civil vinculada a la Administración de Justicia (Asociaciones de Jueces y Juezas, Asociaciones de Abogados y Abogadas, etc.) y

de organismos gubernamentales como la Comisión Coordinadora del Sector Justicia, el Ministerio de Justicia y el Consejo Nacional de la Judicatura. Incluso es dable esperar apoyo financiero de la Cooperación Internacional.

La misma Corte Suprema de Justicia puede jugar un papel protagónico en el impulso de las reformas propuestas, incluso en aspectos internos muy sensibles como la separación de la función administrativa de la función jurisdiccional.

Obstáculos como los señalados pueden ser removidos con una estrategia correcta que tenga como ejes la información a la población y la participación activa de los sectores involucrados directamente en la reforma jurídica del Estado. En esta estrategia la prensa debe jugar un papel de primer orden, pues sólo así se podrá crear una opinión pública favorable al plan.

9.4. La estrategia del cambio

A. El tiempo del cambio.

El plan de reforma jurídica que se propone en este documento ha sido calculado para ser ejecutado en un período que finaliza en el año 2021.

Los cambios propuestos han sido priorizados así:

- 1 **Urgentes.** Son aquellos que deben ser cumplidos en un plazo no mayor de un año, a partir de su aprobación por el Foro Nacional. Se refieren a metas que deben ser alcanzadas en la etapa de arranque del Plan.
- 2 **Inmediatos o a corto plazo.** Para ser cumplidos en un plazo que finaliza en el año 2005. Ponen el énfasis en el aspecto normativo.
- 3 **A mediano plazo.** Para ser cumplidos en un plazo que finaliza en el año 2010. Ponen el énfasis en el aspecto institucional.
- 4 **Mediatas o a largo plazo.** Para ser cumplidos en un plazo que finaliza en el año 2021. Ponen el énfasis en el aspecto cultural.

B. Los momentos y sujetos del cambio.

Una vez aprobado el plan por el Foro Nacional, es necesario que sea oficializado; esto se puede lograr haciendo que la Comisión Coordinadora del Sector Justicia lo haga suyo. Posteriormente el Plan debe pasar a la Dirección General de Asistencia Técnica Jurídica (ATJ) del Ministerio de Justicia para que sea

analizado desde el punto de vista técnico. El Presidente de la República, a través del Ministerio de Justicia, debe darle iniciativa de ley a aquellas acciones o medidas que exijan ser aprobadas por la Asamblea Legislativa. Hay otras medidas que deben pasar a conocimiento de la Presidencia de la República a efecto de que sean canalizadas a los distintos organismos competentes para desarrollarlas.

De manera paralela a este proceso de institucionalización, el plan debe ser consultado con los operadores de la Administración de Justicia. En esta consulta deben jugar un papel de primer orden los Jueces y Magistrados de toda la República. Esta consulta puede ser coordinada y promovida por la Unidad Técnica Ejecutiva (UTE) de la Comisión Coordinadora del Sector Justicia.

En el Foro Nacional debe ser designada una Comisión de Seguimiento del nuevo Plan de Reforma Jurídica. Esta comisión debe ser la encargada de supervisar y controlar el proceso de institucionalización del plan, las acciones y medidas urgentes propuestas, así como el cumplimiento de las metas planteadas para la etapa de arranque.

C. Las políticas del cambio.

El cambio jurídico propuesto en este plan requiere de varias condiciones para ser viable:

- 1 Que se logre incorporar a su discusión y seguimiento a los ciudadanos organizados. Esto se lograría con la consulta a los operadores de la Administración de Justicia.
- 2 Que se logre persuadir a la clase política de la necesidad de las medidas propuestas y así facilitar su oficialización e institucionalización.
- 3 Que exista una coordinación entre los distintos organismos e instituciones del Sector Justicia y así poder darle una dirección única que permita lograr con eficacia los objetivos propuestos.
- 4 Que se logre garantizar financiamiento. Para ello será fundamental motivar el apoyo de la cooperación internacional (BID, AID, PNUD, etc.)
- 5 Que el plan sea asumido como una política nacional, por encima de los cambios de gobierno; solo así se podrá garantizar su ejecución en los plazos propuestos.

9.5. Consideración final: Las Ideas fuerza del cambio

Finalmente queremos resumir nuestra propuesta en las siguientes ideas:

- 1 La profundización de la reforma a la Administración de Justicia es un componente de primer orden de todo plan de desarrollo que pretenda darle perspectivas de futuro a la nación salvadoreña.
- 2 En El Salvador ha existido desde la década pasada un serio esfuerzo por reformar la Administración de Justicia, el cual ha logrado notables avances; sin embargo, es un proceso inconcluso y limitado en sus resultados; los cambios más numerosos se han dado en el campo normativo; su mayor déficit se ubica en el campo jurídico cultural.
- 3 La reforma de la Administración de Justicia debe seguir teniendo como paradigma político-jurídico el Estado de Derecho, Democrático y Constitucional.
- 4 Entendemos por Administración de Justicia a un proceso diferenciado e integrado en tres fases: la investigación y persecución del delito; el enjuiciamiento del acusado; y la ejecución de la pena y resocialización del delincuente.
- 5 La Administración de Justicia es también un sistema complejo, por lo que su reforma debe comprender medidas en tres niveles interrelacionados: el normativo, el institucional y el cultural.
- 6 En el campo normativo la reforma debe darle prioridad al aspecto constitucional, garantizando coherencia de ésta y de las leyes secundarias con los tratados internacionales; en el campo institucional el énfasis debe ponerse en la formación técnica, dogmática y ética de los operadores del Sistema de Administración de Justicia; y en el campo cultural el mayor esfuerzo debe dirigirse a ganarse la confianza y el respeto de los usuarios del Sistema.
- 7 En términos de rapidez y viabilidad, los cambios tienden a operar o darse en el siguiente orden: los normativos, los institucionales y los culturales.
- 8 Pero en términos de necesidad, los cambios se ubican en el siguiente orden de prioridad: los culturales, los institucionales y los normativos.
- 9 La proyección del cambio debe tener en cuenta tanto su necesidad como su viabilidad. El tiempo para que el cambio opere (a corto, mediano o largo plazo) estará determinado más por su viabilidad que por su necesidad.

Normalmente los cambios más complejos son los más urgentes, pero son los que deben emprenderse más gradualmente.

- 10 El cambio más complejo, necesario y urgente es el jurídico cultural; por lo tanto, en la ejecución del plan de reforma propuesto, el mayor esfuerzo debe centrarse en este aspecto, buscando cambiar gradualmente la actitud y conducta de los operadores y usuarios del Sistema de Administración de Justicia, emprendiendo con urgencia acciones que le sumen accesibilidad, prontitud, eficacia, igualdad y transparencia.

Capítulo X

Ética en El Salvador

Autores

*Rafael Argueta Montes,
Julia Evelin Martínez (Coordinadora),
Armando Oliva, Óscar Picardo Joao, Pedro Roque,
Orlando de Sola, María Elena Sol,
Knut Walter, Ernesto Zelayandía.*

Capítulo X

Ética en El Salvador

Contenido

- 10.1. Antecedentes; 10.2. Situación actual: crisis de valores y de creencias;
- 10.3. El Reto para el futuro: la necesidad de establecer un compromiso nacional en torno a la Etica;
- 10.4. Propuesta para la acción, A. Definición de su contenido,
B. Diseño de una estrategia para asumir los valores,
C. Lineamientos para la acción en favor de la Etica para El Salvador;
- 10.5. Bibliografía recomendada.

10.1. Antecedentes

El presente documento retoma el resultado de las discusiones y aportes de los integrantes de la mesa N° 10 del proceso de consulta especializada para la elaboración del documento Bases para el Plan de Nación. Desde una perspectiva multidisciplinaria se ha tratado de abordar el tema de los valores y de las creencias de cara al reto de construir las bases de una sociedad más próspera, más humana, más solidaria y sin exclusiones.

Dos consensos básicos fueron logrados de la consulta realizada en esta mesa.

El primero consiste en nuestro pleno reconocimiento de la necesidad que existe en el país de trascender hacia nuevos paradigmas de la sociedad y del desarrollo que superen la visión economicista, mercadocentrista y tecnocentrista que han prevalecido hasta ahora, y que sea capaz de situarnos en un nuevo tipo de relación con nosotros mismos, con los demás y con la naturaleza. De cara a la percepción actual de que la vida ha caído presa del consumismo, asumimos la necesidad de un nuevo paradigma que nos lleve finalmente a sentirnos miembros de una comunidad de vida interdependiente con una magnificante diversidad de

formas de vida y culturas. Un nuevo paradigma que nos haga sentirnos humildes ante la belleza de la Tierra y a compartir una reverencia por la vida y las fuentes de nuestro ser, a agradecer la herencia que hemos recibido de las generaciones pasadas y a asumir nuestra responsabilidad para con las generaciones presentes y futuras.

El segundo consenso logrado por la mesa fue la identificación de la Ética como una de las dimensiones fundamentales del ser humano; sin la cual los esfuerzos por construir las bases de un Plan de Nación quedarían truncados. La efectividad y sostenibilidad de los cambios económicos, sociales, políticos e institucionales sólo son posibles si simultáneamente a estos cambios ocurre una transformación en el sistema de creencias y valores que los salvadoreños y salvadoreñas compartimos como Nación, y que nos lleve a asumir actitudes y acciones éticas coherentes con los nuevos paradigmas de sociedad y de desarrollo a los que aspiramos.

Como resultado de estos dos consensos, nuestro grupo arribó a la necesidad de plantearse como tarea dentro de este proceso de Consulta Nacional, la elaboración de una propuesta para el establecimiento de una Ética en El Salvador; entendiendo por tal, el conjunto de valores, creencias, actitudes y acciones que constituyen los imperativos morales que los miembros de la sociedad debemos asumir e interiorizar para hacer posible la sostenibilidad de la sociedad, de las personas y de nuestra historia. El contenido de esta Ética constituye además el marco de referencia que nos permite seleccionar los medios más convenientes para lograr los fines de la sociedad.

La Ética en El Salvador que proponemos se fundamenta en el concepto y en la visión de Desarrollo Sostenible, entendido como aquel desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. El Desarrollo Sostenible se plantea como una forma ineludible para el crecimiento futuro de nuestro país e implica un cambio general de conducta y nuevas reglas del juego en la relación entre el medio ambiente y el desarrollo.

El concepto de desarrollo sostenible plantea los siguientes principios:

- 1 Satisfacción de las necesidades básicas de las personas.
- 2 Extender a todos la posibilidad de satisfacer sus aspiraciones a una vida mejor: hombres y mujeres; ricos y pobres; comunidades urbanas y comunidades rurales; generaciones presentes y generaciones futuras.

- 3 No afectar de manera irreversible la cantidad de recursos existentes, teniendo en cuenta el principio de limitación de consumo para los recursos no renovables.

La visión del desarrollo sostenible introduce una concepción multidimensional del desarrollo, a diferencia de la visión economicista que se centra en el crecimiento económico, a cuyas necesidades y resultados se supeditan el resto de dimensiones del quehacer humano. El desarrollo sostenible plantea en cambio el desarrollo de la sociedad como el resultado de la interacción de cuatro dimensiones: (a) social, (b) económica, (c) institucional y, (d) ambiental.

A esta visión del desarrollo corresponden nuevos valores y creencias que superan las creencias y valores propios de la visión economicista del desarrollo, centradas exclusivamente en el crecimiento, la productividad y la competitividad.

La necesidad de establecer la Ética en El Salvador basada en los principios del desarrollo sostenible se justifica a partir de la necesidad de situar históricamente tanto la crisis de los valores que existe en la sociedad salvadoreña, como la propuesta de solución a la misma.

Para dar respuesta a la crisis de los valores en El Salvador debemos partir de los conflictos que se generan en las áreas económica, social, institucional y ambiental; esto es, en las diferentes dimensiones de la sociedad y desde ellos plantear una propuesta de ética que sirva como base común para alcanzar la visión de país que todos queremos.

Las hipótesis de partida que orientan nuestro planteamiento de una Ética en El Salvador son las siguientes:

- i. Historicidad de los valores.

Para que los valores tengan sentido dentro de la sociedad como elementos cohesionadores e integradores de sus miembros deben ser sometidos a un proceso permanente de actualización y reconceptualización histórica, a fin de que puedan convertirse en valores operantes y activos dentro de la sociedad, capaces de traducirse finalmente en creencias, actitudes y conductas coherentes con el contenido de la Ética.

ii. Reconocimiento de la diversidad y respeto a las diferencias.

No obstante reconocemos que existen rasgos que por su naturaleza pueden y deben ser homogéneos para todos los salvadoreños y salvadoreñas, en tanto nos constituyen e identifican como Nación; asumimos que la integración social que se plantea como objetivo del desarrollo sostenible de la sociedad salvadoreña no implica la homogeneización de la sociedad y de su cultura, sino más bien la creación de condiciones que permitan la coexistencia y la interlocución respetuosa, tolerante y pacífica entre grupos y sectores con diversas culturas e ideologías.

iii. Respeto a los derechos fundamentales de las personas.

El contenido de la Ética en El Salvador debe estar basado en la vigencia de los derechos humanos fundamentales, principalmente en el derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad en armonía con el medio ambiente.

iv. Solidaridad y cooperación.

La práctica de los valores de la Ética en El Salvador debe fortalecer una concepción del desarrollo humano basada en la solidaridad y la cooperación entre los seres humanos y de estos con todas las especies vivientes.

v. Comprensión de los valores como apropiación o internalización, resultado de una opción humana.

Para asumir la Ética en El Salvador, cada uno de los miembros que conformamos la sociedad salvadoreña debemos hacer propios los valores de la Ética e identificarnos a partir de ellos, como Nación. De lo contrario, los valores aparecerán como algo externo a las personas y darán lugar a incumplimientos y/o al surgimiento y uso generalizado del principio de la doble moral.

Esta apropiación de los valores es un resultado de una opción humana entre distintas posibilidades, la cual debe estar fundamentada en una justificación de las razones que nos llevan a actuar en base a los valores que aceptamos. Esta aceptación de los valores presupone de parte de las personas que los asumen el ejercicio de un juicio inteligente y de una acción voluntaria.

vi. La universalización de la ciudadanía.

La definición y práctica de la Ética en El Salvador debe partir del reconocimiento pleno en todos los salvadoreños y salvadoreñas de sus derechos y deberes, como el fundamento de la democracia y del ejercicio de la ciudadanía.

vii. La dimensión ética de la pobreza.

Reconocemos que la pobreza que azota a la sociedad salvadoreña no tiene exclusivamente una dimensión socioeconómica, sino que está asociada a creencias, valores, actitudes y conductas entre quienes la padecen y entre quienes somos responsables de su prevención y erradicación.

Superar la pobreza implica en consecuencia una estrategia integral, que considere la dimensión ética del desarrollo humano.

10.2. Situación actual : crisis de valores y de creencias

Entendemos por valores, los conceptos razonados y concertados socialmente acerca de lo que se considera que es más conveniente, y que tienen una aplicación voluntaria, universal y permanente. Estos valores orientan la conducta individual y colectiva dentro la sociedad y nos permiten convivir y progresar en paz.

Los valores así concebidos constituyen dentro de una sociedad los elementos integradores y cohesionantes que nos permiten no sólo la convivencia pacífica sino que constituyen además el fundamento del sistema de creencias, actitudes y conductas que los miembros de la sociedad comparten históricamente en torno a lo que considera el bien común de la sociedad.

Los valores son la expresión del tono moral, cultural, afectivo y social marcado por la familia, la escuela, las instituciones y la sociedad en que nos ha tocado vivir. Una vez interiorizados los valores se convierten en guías y pautas que marcan las directrices de una conducta coherente. Se convierten en ideales indicadores del camino a seguir. Nos permiten encontrar sentido a lo que hacemos, tomar decisiones pertinentes, responsabilizarnos de nuestros actos y aceptar sus consecuencias.

Los valores auténticos asumidos libremente nos permiten definir con claridad los objetivos de la vida, nos ayudan a aceptarnos tal y como somos, a estimarnos, al

mismo tiempo que nos hacen estimar y comprender a los demás. Los valores dan sentido a nuestra vida y facilitan la relación madura y equilibrada con el entorno, con las personas, acontecimientos y cosas, proporcionándonos un sentimiento de armonía personal.

La escala de valores, es decir la forma en que cada persona prioriza sus valores, será la que determinará los pensamientos y las conductas de las personas. Las conductas reflejan así los valores de los individuos y por tanto expresan su personalidad. La carencia de un sistema de valores bien definido y asumido libremente, instalará a las personas en la indefinición y en el vacío existencial, dejándole a merced y criterio de pautas ajenas.

Toda sociedad necesita de una definición segura de valores sustantivos compartidos, que constituyen sus bienes sociales comunes. Estos valores forman una parte esencial de las prioridades que se institucionalizan en momentos críticos de la historia de la sociedad; definen el empuje de cada sociedad, proporcionándole normas, criterios que fundamentan el trabajo institucional explícito.

La crisis de valores de la sociedad refleja la crisis global de la civilización. Esta abre paso a la desconfianza entre las personas y de éstas hacia las instituciones y que genera una situación generalizada de irresponsabilidad de los ciudadanos y funcionarios públicos; de corrupción e impunidad; que en general, configura una situación de irrespeto de los derechos humanos fundamentales de los hombres y de las mujeres.

En esta crisis el rasgo más distintivo es la falta de credibilidad, que se manifiesta como desconfianza de las personas en las instituciones, en las personas, en los políticos, en los líderes sociales y religiosos, en los movimientos sociales e inclusive en sí mismas; en fin, desconfianza hacia todo lo que podría servir de factor de cohesión social en torno a la humanización de la sociedad y el desarrollo sostenible. La crisis de valores afecta a la sociedad no solamente desde la perspectiva de las relaciones familiares y comunitarias sino que trasciende al ámbito de las relaciones entre proveedores y consumidores, entre sociedad civil y partidos políticos, entre ciudadanos y funcionarios públicos, entre empresarios y trabajadores, entre civiles y autoridades policíacas y militares.

Otras manifestaciones de la falta de valores son conductas como: el desacato a las leyes y a las normas; la negación de los derechos fundamentales de las personas; el vacío de autoridad y de liderazgo moral; la impunidad frente al

irrespeto de los valores; el conflicto de intereses en la aplicación del sistema de valores que se resuelve a partir de la "doble moral"; las deficiencias en las autoridades responsables de la transmisión de los valores; la falta de equilibrio entre derechos y responsabilidades; el predominio de intereses individuales y sectoriales sobre el bien común, entre otras.

La guerra impactó negativamente la cohesión social, pero también han tenido una responsabilidad en esta ruptura la frustración social acumulada por todos los años anteriores de exclusión y marginación social, así como el autoritarismo político tiene una alta cuota de responsabilidad en esta situación; sin olvidar la frustración que genera la pobreza y la insatisfacción permanente de las necesidades básicas de la población, principalmente de la que habita en las zonas rurales y en las zonas marginales urbanas.

A estos factores de carácter estructural e histórico deben añadirse los efectos que sobre la población provocan los altos niveles de la delincuencia, la corrupción pública y privada, el alto contenido de anti-valores que se transmite a través de los medios de comunicación social y los crecientes procesos de exclusión social que ha agudizado la globalización. Estos factores están agudizando la crisis de valores al configurar una actitud generalizada de la población de indiferencia o de irrespeto frente a los derechos de los demás, principalmente el derecho a la vida y a la propiedad.

Esta crisis de valores continua obstaculizando la reconciliación y la integración de la sociedad aún después de que han transcurrido seis años de finalizado el conflicto armado y de la firma de los Acuerdos de Chapultepec. Su profundización está imponiendo a la sociedad la necesidad de contar con un Estado cada vez más coercitivo, obligado a destinar progresivamente más recursos materiales hacia el mantenimiento de la seguridad ciudadana y el orden social. Con lo cual podrían arriesgar los avances en términos de democracia y respeto a los Derechos Humanos logrados desde 1992 a la fecha.

Lo anterior expresa la existencia de una contradicción entre las nuevas prácticas democráticas y la persistencia de creencias que refuerzan las prácticas anteriores, y que impiden la adopción de los nuevos valores que requiere la democracia y el desarrollo sostenible.

En efecto, la crisis de valores se refuerza a partir de la existencia de creencias que operan en sentido contrario a los fines de una sociedad basada en la Ética y en los

principios del desarrollo sostenible. Algunas creencias a las que hacemos referencia son las siguientes:

- Siempre quiero más y más rápidamente.
- Siempre hay una solución tecnológica para los problemas de los recursos.
- Es preferible el precio a la calidad.
- El precio y no la durabilidad es el factor clave de la competitividad.
- Usar y desechar
- La contaminación no es mi responsabilidad.
- La pobreza no es mi responsabilidad.
- Haz lo que digo pero no lo que hago.
- Lo que importa es ver al futuro, el pasado no importa.
- No me den nada, sólo pónganme donde hay.
- Las normas se hicieron para violarlas.
- El inteligente es el que roba y no lo descubren; el tonto es el que está en la cárcel.
- Las mujeres no están preparadas para gobernar El Salvador.
- El salario mínimo es el salario promedio o el máximo.
- Con dinero se resuelve todo.
- Mientras más importante la persona, más tarde puede llegar.
- Las leyes se pueden irrespeter y casi nunca pasa nada.
- Con un buen abogado se puede saltar la ley.
- Se puede llegar tarde a cualquier lugar sin que nadie se moleste.
- Cualquier persona puede tirar basura en cualquier lugar y a cualquier hora sin que pase nada.
- La calidad en la realización de trabajo no es lo más importante, lo importante es terminar pronto y cobrar.
- La productividad únicamente beneficia a las empresas.
- Las empresas explotan a los trabajadores.

- El problema de las empresas son los costos laborales.
- Los trabajadores son irresponsables.
- La empresa es buena, los trabajadores son los malos.
- Faltar al trabajo no es tan malo.
- La empresa no tiene obligación de enseñar.
- Los clientes no son lo más importante.
- Los procedimientos establecidos se pueden irrespetar en cualquier momento y por cualquier persona.
- Si te saltas las reglas y no sucede nada, es que eres listo.
- Lo más importante es el dinero, hay que conseguirlo a como sea.
- Pagar impuestos no sirve para nada.
- Lo importante es “tener”, para luego “ser”.
- Si cumples la ley no importa mucho si no cumples con la Ética.
- El Plan de Nación es pura teoría.

Los resultados de una encuesta de opinión pública llevada a cabo por esta mesa durante el mes de septiembre de 1998 en el Area Metropolitana de San Salvador, validan las conclusiones de nuestra mesa con respecto a la percepción de la población sobre las dimensiones y manifestaciones de la crisis de valores en el país. De acuerdo a los resultados de este sondeo la población percibe como las principales manifestaciones de la crisis de valores la desintegración familiar, la corrupción de los funcionarios públicos y de los dirigentes políticos, y el irrespeto cotidiano y generalizado a las leyes.

En su nivel más esencial, ubicamos el origen de la crisis de valores en la disociación interna del ser humano, que ha dado origen a una desintegración de sus dimensiones intelectual, emotiva y conductual.

Esta disociación se explica a partir de la concepción del ser humano como unidad biopsíquica que se expresa en costumbres y relaciones sociales, y que es influido por condiciones ambientales, sociales y económicas.

No obstante la situación crítica que observamos en la realidad ética de la sociedad salvadoreña, también encontramos en ella rasgos valiosos que aportan

optimismo y confianza de cara a la posibilidad de avanzar en el futuro hacia la construcción de una sociedad fundamentada y regida por la Ética.

Entre los elementos esperanzadores que presenta la actual realidad salvadoreña se encuentran: el arraigo de prácticas religiosas y espirituales entre la población; la solidaridad desarrollada en las comunidades rurales, principalmente entre las comunidades de repatriados; el desarrollo de la participación ciudadana en el ámbito local; el trabajo de las organizaciones no gubernamentales en apoyo de los sectores más vulnerables de la población; Los avances en la participación de las mujeres dentro de los diferentes ámbitos de la sociedad y una mayor conciencia sobre la necesidad de construir una sociedad más equitativa desde la perspectiva de género; la creciente conciencia a favor de la conservación del medio ambiente que comienza a permear a la sociedad salvadoreña, principalmente en las organizaciones no gubernamentales, jóvenes, niños y algunas empresas; la percepción entre la población de que existen cosas y conductas que han comenzado a cambiar en el país; la mayor conciencia de que la niñez y la juventud son importantes para el futuro; la creciente conciencia sobre la gestión de la calidad para el desarrollo empresarial; la conciencia que existe sobre la importancia que los cambios tienen para el progreso futuro del país; y el proceso mismo de participación ciudadana que se ha activado a partir de la consulta del documento Bases del Plan de Nación.

De igual manera, nos aportan elementos de esperanza sobre la posibilidad del cambio hacia una sociedad basada en la ética el hecho que las tres cuartas partes de la población que fue encuestada durante el proceso de consulta de esta mesa considera que sí es posible realizar este cambio y que la responsabilidad de esa transformación recae en las mismas personas y en la sociedad civil.

10.3. El reto para el futuro: la necesidad de establecer un compromiso nacional en torno a la Ética

El reto para el futuro de El Salvador es lograr un cambio de conductas con el fin de construir una sociedad sana formada por seres humanos integrales e integrados capaces de diferenciar entre lo que es bueno y lo que no lo es para los fines de la sociedad, y que al mismo tiempo tengan la capacidad de basar sus acciones en aquellos valores y en aquellas creencias que corresponden a esos fines.

Un compromiso de este tipo es responsabilidad de toda la sociedad. Debe haber voluntad política, consenso nacional auténtico en torno a los temas más sensibles

de cada una de las dimensiones que componen el desarrollo sostenible: inclusión social; equidad de género; democracia política, social y económica; responsabilidad con la conservación del medio ambiente; patrones de consumo y de producción más responsables con la equidad y la sostenibilidad; erradicación de la pobreza; autogestión del desarrollo; participación ciudadana; y probidad de la función pública, entre otros.

Pero además se requiere que la Ética se traduzca en acciones y que no se queden a nivel de propuestas y teorías. Esto implica que el compromiso nacional con la Ética debe expresarse en acciones personales que pueden ser universalizables, en el sentido de que puedan ser aplicadas por todos los salvadoreños y salvadoreñas.

La Ética en El Salvador no puede construirse a partir de acciones que representen intereses particulares y sectoriales sino a partir de acciones que representen el interés general, y en tal sentido debe incluir acciones de aplicación universal para todos y cada uno de los miembros que componen la sociedad. Por tanto, la validez de los valores y normas de la Ética en El Salvador necesariamente deben basarse en un consenso nacional.

Este consenso nacional deberá expresarse en nuevas creencias, valores y conductas coherentes con la Ética y con los principios del desarrollo sostenible, las cuales al ser asumidas y practicadas por la sociedad, desembocarían en el funcionamiento de un Sistema Nacional de Integridad y Transparencia

Este Sistema Nacional de Integridad y Transparencia consiste en el conjunto de actores políticos y sociales nacionales que actúan en forma ética, interdependiente, eficaz, eficiente y transparente, para alcanzar el desarrollo sostenible. Estos actores en el ámbito político serían: las instituciones gubernamentales, el órgano legislativo, el órgano judicial, los organismos de control (Corte de Cuentas, Fiscalía General de la República, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, y Superintendencias); los gobiernos municipales y los partidos políticos. Entre los actores sociales estarían: el sector privado (empresas), las entidades de la sociedad civil (Universidades, ONGs, Organizaciones laborales, gremios profesionales, iglesias), familias, centros educativos, y los medios de comunicación.

En este marco de cambios y compromisos nacionales se inscribe la necesidad de diseñar diferentes sistemas de incentivos para estimular y/o reforzar la incorporación de nuevas creencias, actitudes y conductas congruentes con los

valores y normas de la Ética por parte de todos los ciudadanos e instituciones que están llamados a conformar este Sistema Nacional de Integridad y Transparencia.

10.4. Propuesta para la acción

Para que el objetivo de establecer un compromiso nacional con la Etica comience a trascender del discurso a la práctica es preciso definir una metodología apropiada para este fin, cuyos lineamientos generales nos permitimos esbozar a continuación:

A. Definición de su contenido

La propuesta de Etica debe en primer lugar partir del reconocimiento y respeto de la Vida como el principio y fin de todas las acciones que se emprenden en todo el quehacer social; a partir de este reconocimiento, la Ética puede ser dividida en los siguientes componentes:

1 Valores Guías

Los valores guías son aquellos valores cuya práctica se considera fundamental para el logro de los fines de la sociedad y de su desarrollo, y que en tal sentido constituyen el contenido de la Ética.

Los valores guías identificados por la mesa son los siguientes:

- | | | | |
|------------|---------------|--------------|------------|
| * Libertad | * Solidaridad | * Prevención | * Justicia |
| * Verdad | * Igualdad | * Paz | |

2 Valores Complementarios

Los valores complementarios son aquellos valores que desarrollan aspectos específicos contenidos en los valores guías, y que constituyen más bien actitudes o predisposiciones para el ejercicio y la reflexión ética.

Se proponen los siguientes:

- | | | | |
|----------------|-------------------|-----------------|--------------|
| * Dignidad | * Orden | * Prudencia | * Tolerancia |
| * Limpieza | * Puntualidad | * Perseverancia | * Probidad |
| * Razón | * Responsabilidad | * Confianza | * Calidad |
| * Paciencia | * Excelencia | * Reflexión | * Fortaleza |
| * Autenticidad | * Estética | * Honestidad | *Templanza |
| * Humildad | * Transparencia | * Integridad | |

3 Definición de creencias, actitudes y acciones

Previa identificación de los valores guías y complementarios que definen la Ética, deberá establecerse para cada valor guía el conjunto de creencias que deben ser fomentados entre los salvadoreños y salvadoreñas para que sus actitudes y conductas estén acordes a los valores y normas éticas, y se pueda comenzar a observar los frutos del cambio hacia una sociedad basada en la Ética.

B. Diseño de una estrategia para asumir los valores.

Nuestra convicción es que la internalización de los valores guías y los complementarios que forman el contenido de la Ética en El Salvador debe ser el resultado de una opción personal que parta del ejercicio de la razón y de la libre voluntad de las personas. Sin embargo, a efecto de que todos los salvadoreños tengan la posibilidad de optar por los valores y traducir estas en actitudes y conductas es preciso diseñar una estrategia de formada por cinco etapas para lograr este fin:

1a. Información.

Deberá informarse a la población sobre los valores que conforman la Ética y sobre la necesidad de adoptar la Ética como una condición indispensable para avanzar hacia la visión de país que todos deseamos. Esta estrategia de comunicación deberá tomar en cuenta el lenguaje, y las diferencias culturales y socioeconómicas de la población.

2a. Sensibilización y concientización.

Esta fase buscará persuadir a la población sobre los beneficios que conlleva para la sociedad y para cada uno de sus miembros el regir su vida en base a la Ética. De manera especial se deberá apelar a las razones y exigencias que se derivan para el país de vivir los problemas relacionados con la falta de Ética.

Esto podrá lograrse por medio de campañas de motivación para la adopción de los valores, creencias, actitudes y conductas de la Ética, a través del sistema educativo, los medios de comunicación social, comunicadores, y del reforzamiento del liderazgo moral.

3a. Búsqueda de consenso.

Debe trabajarse activamente por la creación de un consenso nacional en torno a la Ética y a la necesidad de convertirla en una de las bases del proceso de desarrollo nacional.

4a. Emprender acciones concretas.

Esta etapa deberá consistir en la adopción y/o reforzamiento de acciones concretas a favor de la Ética en El Salvador, y debería operar a dos niveles:

- 1) Refuerzos, premios e incentivos a mejores prácticas éticas.
- 2) Reforzar a instituciones encargadas de transmitir socialmente los valores y normas éticas.

5a. Sostenimiento del cambio.

Para que los cambios sean permanentes y produzcan los resultados deseados es necesario que se visualicen como partes de un sistema que debe ser institucionalizado y que contemple una cierta frecuencia de control bajo la responsabilidad de organismos capaces e independientes financiados por el Estado, y que consideren el uso de mecanismos de participación ciudadana. Este sistema deberá transformarse en un verdadero instrumento de implementación de las medidas adoptadas para determinar en cada momento particular si las acciones propuestas están generando los efectos esperados o si deben operarse cambios o ajustes para que los objetivos sean efectivamente alcanzables.

C. Lineamientos para la acción en favor de la Ética para El Salvador.

c.1. Antropológico, Cultural y Social.

1. Antropológico

- a) Retomar las raíces antropológicas del país y recuperar los valores fundamentales de la cultura indígena a fin de considerar su aporte a la conformación de la Ética en El Salvador. En especial deben revalorarse los siguientes rasgos de la cultura indígena: (1) búsqueda de la armonía entre la naturaleza y la vida cotidiana; (2) sentido de humildad como indicador de fuerza y sabiduría frente a la soberbia de la prepotencia; (3) desarrollo del individuo integrado y al servicio de la comunidad; (4) respeto por los

ancianos a nivel comunitario y a nivel familiar; respeto y amor por la Madre Tierra; (5) visión cósmica de la vida en la cual el ser humano no es más que un eslabón más dentro de la cadena de la vida y del Universo y, (6) la comprensión del valor del tiempo más con relación a los tiempos biológicos de renovación/regeneración que a los tiempos comerciales que no permiten un adecuado tiempo de reposición de la naturaleza.

- b) Debe haber una confirmación y reconocimiento de la memoria y de la realidad histórica como patrimonio activo de la sociedad salvadoreña.
- c) Enfrentar con honestidad y responsabilidad la problemática del crecimiento poblacional en El Salvador y de su impacto sobre la sostenibilidad.

2. Cultural

- a) Incluir el contenido de la Ética en todas las acciones que supongan formación de recursos humanos a nivel del sistema educativo formal como del sistema educativo no formal, incluyendo las actividades de capacitación que impulsan las organizaciones no gubernamentales.
- b) El componente de formación de valores del Ministerio de Educación debe ampliarse a fin de incorporar el contenido y principios de la Ética en El Salvador.
- c) Las Universidades e instituciones educativas de nivel superior deben reorientar y reforzar la formación de ética profesional en sus estudiantes desde la perspectiva de la Ética en El Salvador.
- d) Deben promoverse las expresiones artísticas y culturales que involucren el fomento de la Ética en El Salvador.
- e) Promover la participación, el protagonismo, la autoderminación y la autonomía de las personas en su propio proceso de desarrollo.
- f) Debe transformarse la educación en un verdadero instrumento para actualizar el potencial ético de los salvadoreños y salvadoreñas, bajo los principios del desarrollo sostenible. Esta transformación supone la consideración de los siguientes aspectos: (1) crear las bases para un ser integral e integrado, atento a todos los fenómenos de la vida (multidisciplinario, multiétnico y multicultural); (2) inculcar una base Ética como herramienta para su existencia integral en constante proceso de cambio; (3) devolverle al ser humano el contacto con su esencia, estimulando la reflexión y la consideración de los valores personales y la relación con los demás; (4) estimular una actitud crítica y constructiva,

evitando el empobrecimiento de la conciencia y encaminando a los seres humanos hacia una felicidad basada en la realización personal y no en la posesión de bienes o en el consumismo; (5) cultivar la visión y el sentido hacia una existencia bella, armónica y feliz, que asuma como principio el compartir en lugar del competir y, (6) tomar en consideración como herencia la vida diaria y su patrimonio de experiencias vividas.

- g) Debe promoverse el respeto y aceptación de las diversas expresiones culturales que existen más allá de las propias.
- h) Debe estimularse en los salvadoreños y salvadoreñas la apreciación de la diversidad cultural e ideológica como elemento de enriquecimiento personal y no como factor de exclusión y/o de discriminación.
- i) Deben crearse espacios para la expresión cultural que los diferentes grupos y segmentos de la sociedad.
- j) Debe estimularse la evolución cultural como elemento dominante de la sociedad.

3. Social

- a) Debe fomentarse el capital social del país, entendido como el cúmulo de conocimientos de la población que se deriva de la educación, de sus tradiciones, costumbres, creencias, experiencias organizativas, y capacitación.
- b) Elevar el rango que los aspectos sociales tienen dentro de las áreas estratégicas y prioritarias de la política pública.
- c) Reorientar la estrategia social actual para pasar de una estrategia social basada en la Teoría del Rebalse a una estrategia social basada en la prevención y superación de las causas de la pobreza.
- d) Promover entre los medios de comunicación social la divulgación del contenido de la Etica pero al mismo tiempo estimular la adopción de esta Etica en el ejercicio de su profesión. Un estímulo a este respecto podría constituirlo la institución del Premio Anual de Ética para el ejercicio de la profesión periodística en El Salvador.

c.2. Económico

- a) Creación de un Código Empresarial basado en nuestra propuesta de Etica y en los principios del desarrollo sostenible y, estimular su adopción por medio
-

de campañas de concientización, con el apoyo de las gremiales empresariales. Este Código Empresarial debe considerar de manera especial la internalización de los valores y normas éticas en el comportamiento de las empresas frente a otras empresas, frente a los consumidores, frente al Estado y frente a los trabajadores. Este Código Empresarial debe estar basado en el contenido universal de la Ética y debe tener ser asumido por las empresas de todos los sectores, actividades y tamaños.

- b) Implementar sistemas para la evaluación y premiación de la gestión de la calidad y la productividad de las empresas salvadoreñas basado en los sistemas internacionales de evaluación de la calidad y la productividad que contienen las normas ISO 9000 e ISO 14000 de rendimiento ambiental.
- c) Promover a las empresas éticamente responsables y divulgar las experiencias exitosas que existen tanto a nivel mundial como a nivel nacional, y estimular la reconversión de las empresas nacionales a esta categoría.
- d) Estimular en los salvadoreños y salvadoreñas el ejercicio de la ciudadanía a través del consumo, por medio de la concientización acerca de sus derechos y responsabilidades como consumidores en el mercado, con especial énfasis en la creación de patrones de consumo que sean más sostenibles desde la perspectiva del medio ambiente.
- e) Incorporar dentro de la estrategia de desarrollo económico y de la política económica que a ella corresponde el contenido de la Etica y los objetivos y principios del desarrollo sostenible.

c.3. Ambiental

- a) Promover la concertación de los principales actores nacionales (sector público, sector privado, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, organizaciones populares, etc.) en torno a una estrategia que enfrente el deterioro ambiental.
- b) Participación activa de todos los actores sociales, tanto en el ámbito central como local, sobre la base de acciones coordinadas, fundadas en la cooperación, solidaridad y co-responsabilidad.
- c) Proyección de la ciencia y la tecnología en función de contribuir a la solución de los principales problemas ambientales.
- d) Formación de una conciencia ambiental promovida por la educación desde la perspectiva institucional y desde los medios de comunicación social.

- e) Sustentar el trabajo ambiental sobre la base de la concertación, cooperación, coordinación entre autoridades ambientales y los diferentes organismos, entre los municipios y las empresas privadas, entre otros.
- f) Desarrollo de una activa política ambiental nacional e internacional, sobre la base de niveles efectivos de cooperación y concertación de las acciones.
- g) Desarrollo de nuevos instrumentos de gestión ambiental.
- h) Promover un proceso activo de recuperación y protección de los recursos naturales, teniendo como centro al ser humano y la satisfacción integral de sus necesidades materiales, educacionales, culturales y estéticas, e incorporando a toda la sociedad en la solución de los problemas ambientales.
- i) Fortalecer la capacidad institucional que enfrente los problemas ambientales.
- j) Promover una concepción integral del desarrollo sostenible articulada con la exigencia de protección del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales, en un marco de justicia y de equidad social.
- k) Fortalecer la dimensión ambiental en el proceso de toma de decisiones y en el diseño de políticas, programas y planes de desarrollo económico y social.
- l) Otorgarle a la protección del medio ambiente un rango constitucional.
- m) Estimular en los ciudadanos el deber de contribuir a la protección del agua, la atmósfera, la conservación del suelo, la flora, la fauna y de todo uso potencial de la naturaleza.
- n) Promover el cambio hacia métodos de trabajo orientados a la búsqueda de efectivas formas de participación que potencien la gestión ambiental, los sistemas permanentes de monitoreo, el control de las instancias de gobierno, la participación de los medios de comunicación social y de la comunidad.
- o) Promover en las organizaciones de la sociedad civil la elaboración de Códigos de Conducta Ambiental, que puedan convertirse en poderosas herramientas de educación ambiental.
- p) Conformar un Sistema Nacional de Vigilancia del Medio Ambiente.
- q) Promover entre las autoridades ambientales la creación de diversas modalidades de incentivos sociales para las personas y entidades que se distinguen en las acciones de protección del medio ambiente y uso sostenible de los recursos naturales.

c.4. Institucional

- a) Elaborar un Código de la Función Pública basado en nuestra propuesta y que sea asumida como el principio rector del desempeño de los funcionarios públicos, y al mismo tiempo crear una oficina para dar seguimiento al cumplimiento de este Código.
- b) Fortalecer la independencia y credibilidad de la institucionalidad responsable del control de la función pública y de la rendición de cuentas de los funcionarios públicos.
- c) Convertir a las políticas gubernamentales realmente en políticas públicas al servicio de la Nación y no de sectores particulares de interés económico, social o político.
- d) El proceso presupuestario nacional (formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación) debe ser más participativo y transparente.
- e) Debe fortalecerse la independencia y autonomía de las instancias de supervisión y control de las actividades del sector privado (Superintendencia de Pensiones, Superintendencia de Sociedades Mercantiles, Superintendencia del Sistema Financiero, Superintendencia de Electricidad y Telecomunicaciones).
- f) Debe crearse en las oficinas públicas la figura de Defensoría del Ciudadano, tales como la Defensoría del Usuario y de la Aduana y la Defensoría del Contribuyente.
- g) Debe aprobarse una Ley de Partidos Políticos que obligue a los partidos políticos a actuar con mayor transparencia en la información de las fuentes de financiamiento de sus actividades, incluyendo el financiamiento de sus campañas electorales; al mismo tiempo que establezca los principios éticos en base a los cuales deberán autoregular su comportamiento.

10.5. Bibliografía recomendada

Cáceres Chávez, José Eduardo, *Probidad Pública*, San Salvador, 1998.

Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, *Agenda 21*, Nueva York.

Mesa No 10, Diagnóstico sobre la realidad ética en el Área Metropolitana de San Salvador, Encuesta de Opinión Pública, septiembre de 1998.

Nixon, James, *Construyendo la Economía Sostenible: éxitos y direcciones para el futuro*, Documento preparatorio para la Conferencia sobre Ética y Cultura del Desarrollo, La Habana, Cuba, junio de 1998.

PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano 1998*.

Tierno Jiménez, Bernabé, *Valores Humanos*, Madrid, España.

Capítulo XI

Reforma Fiscal y priorización de la inversión pública

Autores

*Rafael Alvarado Cano, César Alvarado Reyes,
Oscar Edmundo Anaya, Ricardo Cardona,
Edmundo Chinchilla, Miguel Antonio Chorro (Coordinador),
Paulino Delgado Valle, Claudio De Rosa, Mauricio Funes,
Francisco Lazo, Oscar Edgardo Melhado,
Nolvia Saca, Irving Tóchez.*

Capítulo XI

Reforma Fiscal y priorización de la inversión pública

Contenido

- 11.1. Objetivos de la política fiscal; 11.2. Problemas: A. Problemas de Ingresos, B. Problemas en los gastos; 11.3. Principios de armonización de la política fiscal; 11.4. Recomendaciones.

El desempeño de la gestión fiscal constituye una variable clave para el éxito del Plan de Nación, cuya ejecución efectiva requerirá una considerable movilización de recursos.

Dadas las crecientes demandas que plantea el desarrollo de nuestro país, es imperativo contar con un consistente y firme compromiso en materia fiscal. Bajo las actuales circunstancias, ningún gobierno, cualquiera sea su orientación política, podrá cumplir adecuada y suficientemente sus roles y objetivos sin una efectividad fiscal. Toda esta materia debe estar determinada por el principio de honradez, tanto de parte de los contribuyentes como de parte del Estado, en la recaudación, la inversión y el gasto público.

En este ámbito debe situarse la necesidad de impulsar una sana, concertada y eficiente política tributaria. Casi todos los sectores coinciden, por razones diferentes, en la necesidad de reformas bien pensadas para aumentar la recaudación de impuestos sin distorsionar la economía o afectar en mayor medida a la iniciativa privada y los estratos de menores ingresos. Coinciden también en la necesidad de una mejor distribución y uso del gasto público.

El Salvador ha logrado importantes avances en materia de desempeño fiscal durante los noventa. Como parte de un programa de reformas encaminadas a simplificar el sistema tributario y expandir la base impositiva, a partir de Enero de 1992 entró en vigencia la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta; en Septiembre del mismo año, el Impuesto al Valor Agregado reemplazó al antiguo

impuesto de timbres. Otras medidas orientadas a reducir distorsiones y mejorar incentivos incluyeron la eliminación del impuesto a las exportaciones de café. Asimismo, se han adoptado medidas tendientes a mejorar la administración tributaria.

Sin embargo, todavía se requiere de considerables esfuerzos para aumentar los ingresos corrientes gubernamentales, modificar los patrones de gasto improductivo e inflexible del gobierno, incrementar la inversión pública en infraestructura física y capital humano, y reducir la dependencia de fuentes externas para financiar el déficit fiscal.

11.1. Objetivos de la política fiscal

- 1 Orientar la política fiscal por una visión de largo plazo que impulse el crecimiento sostenible para maximizar las posibilidades de desarrollo económico y social del país. Esto requiere mantener continuidad más allá de un período presidencial determinado sin descuidar la compatibilidad de la gestión fiscal de corto plazo con las exigencias de mantener la estabilidad macroeconómica.
- 2 Lograr una posición financiera del sector público que no comprometa la estabilidad macroeconómica del país y preservar un equilibrio fiscal entre los ingresos tributarios y los gastos en el largo plazo. La sostenibilidad de este equilibrio no implica necesariamente un presupuesto balanceado en cada ejercicio fiscal, pero sí ajustar la inversión y el gasto público a las disponibilidades reales de recursos mediante una planificación financiera flexible basada en prioridades por rentabilidad.
- 3 Obtener los recursos necesarios para financiar las funciones que corresponden a los Organos del Estado sin generar distorsiones que resulten en desequilibrios que desincentiven a los agentes productivos que generan la riqueza nacional.
- 4 Crear las condiciones fiscales para la eficiencia y competitividad del país de cara a la globalización.
- 5 Crear el sistema nacional de inversiones y gasto público.
- 6 Establecer una política de endeudamiento prudente que complemente, cuando sea necesario, las finanzas públicas.

11.2. Problemas

La política fiscal enfrenta una fuerte contradicción: recursos limitados que se obtienen de los agentes privados frente a demandas y aspiraciones ilimitadas de la sociedad. Esta contradicción constituye el problema central en el diseño de la política fiscal, el cual cobra mayor relevancia si se considera que la administración de las finanzas públicas, junto con la política monetaria-financiera, son las dos herramientas fundamentales de la conducción de la política macroeconómica.

Por otra parte, la política fiscal influye directamente en la calidad y dirección del progreso de un país mediante la asignación de los recursos a los Organos del Estado para gastos de inversión en capital físico y capital humano. Dadas estas condiciones, la política fiscal debe buscar mantener un equilibrio entre los ingresos y gastos del sector público para contribuir a la estabilidad macroeconómica. Por lo tanto, básicamente sólo hay tres métodos para encontrar el equilibrio fiscal: aumentar los ingresos, reducir el gasto o una combinación de los dos anteriores.

Lo anterior se resume en un concepto: Primero hay que definir con cuántos recursos se cuenta y después asignarlos de acuerdo a las prioridades de la sociedad y las demandas del desarrollo.

A. Problemas de ingresos

A.1. Aspectos macroeconómicos

En condiciones ideales, la primera opción de política para alcanzar un equilibrio fiscal sería incrementar los superávits primarios actuales y futuros, ya sea recortando el gasto público o aumentando el monto de ingresos tributarios y no tributarios. Si ello no fuera posible, las únicas dos alternativas para financiar un déficit fiscal se reducen a la emisión de moneda (señoraje) o al endeudamiento gubernamental, ya sea interno o externo. Cualquiera de estas alternativas tiende a generar presiones adversas para la estabilidad macroeconómica.

La emisión de dinero fue durante mucho tiempo una práctica frecuente para financiar el déficit fiscal en El Salvador. Desde 1991, la ley prohíbe al Banco Central de Reserva recurrir a este mecanismo para financiar los déficits del sector público. En su lugar, se ha preferido recurrir a la emisión de deuda interna y externa.

La política de endeudamiento público como medio de financiamiento del déficit fiscal, sin embargo, encierra también serios peligros macroeconómicos. Ante todo, el pedir prestado no hace sino postergar por un tiempo los impuestos que de otro modo tendrían que ser aplicados hoy, hipotecando los ingresos de las generaciones futuras en beneficio de las generaciones presentes y reduciendo el ahorro nacional. Además, en la medida que el ahorro doméstico y el ahorro externo sean sustitutos imperfectos, esta estrategia tenderá a reducir la disponibilidad de capital de trabajo del sector privado, aumentando sus costos y, en definitiva, reduciendo la formación de capital fijo doméstico.

El saldo de la deuda pública externa como porcentaje del PIB ha sobrepasado en años recientes el 21 por ciento. El recurso a fuentes externas para financiar el déficit fiscal, aunque no tenga un efecto inflacionario tan inmediato como el de la emisión de dinero, genera también importantes complicaciones para la política monetaria además de incrementar sensiblemente la vulnerabilidad financiera del país a posibles shocks externos.

Por tanto, es necesario adoptar una política decidida para mantener bajo control el endeudamiento público externo y explotar todas las posibilidades de incrementar los ingresos corrientes del gobierno. En el caso de El Salvador, la carga tributaria ha oscilado en torno al 11 por ciento del PIB en los últimos tres años, lo cual constituye un porcentaje que está considerablemente por debajo de los promedios internacionales. Esta baja capacidad de recaudación del sistema tributario está adversamente afectada por cuatro problemas principales: la estrechez de la base tributaria, problemas de evasión y elusión fiscal, y deficiencias legales y administrativas en el sistema tributario.

A.2. Estrechez de la base tributaria

Actualmente, la principal fuente de recaudación tributaria del país es el IVA, seguido del impuesto sobre la renta y los aranceles. Aun cuando las reformas adoptadas en 1990 han contribuido a incrementar los ingresos fiscales y producido un sistema impositivo más eficiente y neutral, la base tributaria del país sigue siendo demasiado estrecha en la medida que aún no se ha explotado todo el potencial de generación de ingresos debido a la prevalencia de diversas prácticas de evasión y elusión fiscal, así como a ineficiencias administrativas y legales en la recaudación tributaria.

En tal sentido, la ampliación de la base tributaria demanda medidas efectivas para reducir sustancialmente los mecanismos existentes de evasión y elusión

fiscal, así como una evaluación a fondo de la estructura de exenciones vigente a efecto de eliminar todos aquellos privilegios fiscales que han surgido como producto de diversas prácticas de favoritismo, nepotismo y/o compadrazgo económico y/o político.

A.3. Evasión

La efectividad de la recaudación tributaria en El Salvador ha estado durante mucho tiempo deteriorada por una verdadera "cultura de la evasión fiscal", la cual se manifiesta, por una parte, en el comportamiento de sectores que se mantienen al margen de la formalidad y que, por la índole de su actividad económica y supuesto tamaño, disponen de un mayor margen de maniobra para evadir el pago de impuestos como el IVA; así como en la evasión del pago del impuesto sobre la renta y en la evasión de aranceles mediante prácticas abiertas de contrabando. Por otra parte, se dan prácticas de evasión fiscal en empresas formales y sectores profesionales. Tales prácticas no sólo incurren en un delito de defraudación a la Hacienda Pública sino también constituyen una competencia desleal en contra de empresarios cuyos costos de producción incluyen el pago de impuestos.

En general, todos estos delitos de evasión fiscal y contrabando se han visto propiciados por la aplicación inadecuada de las disposiciones legales que penalizan la defraudación a la Hacienda Pública, así como por la falta de voluntad, apoyo y coordinación entre los diferentes sectores sociales y las instituciones oficiales responsables.

A.4. Elusión

En adición al problema de evasión fiscal, la baja capacidad de recaudación del sistema tributario salvadoreño está seriamente afectada por una práctica generalizada de elusión fiscal que, si bien no constituye formalmente un delito, como lo es la evasión, resulta igualmente en la pérdida de cuantiosos ingresos para el fisco.

Los numerosos vacíos legales que favorecen la elusión fiscal, como los existentes en las leyes del IVA y del impuesto sobre la renta, se generan muchas veces cuando diferentes grupos de intereses presionan al Organismo Ejecutivo y/o a los legisladores para que los eximan del pago de impuestos, lo cual ha ocasionado un fuerte daño a la coherencia e integralidad de las leyes, introduciendo una amplia

red de exenciones fiscales que carecen la mayoría de veces de una justificación económica sólida, además de inducir distorsiones y tratamientos discriminatorios.

El impacto fiscal de muchas exenciones es todavía más grave si se considera que, en años recientes, han sido sectores exentos de impuestos los que mayor dinamismo han mostrado en términos de su contribución al PIB. Un sector de creciente importancia económica lo constituye el ámbito de las actividades informales, cuya contribución actual al esfuerzo fiscal es sustancialmente inferior a su capacidad potencial como generador de impuestos.

A.5. Ineficiencias legales y administrativas

La débil capacidad del Estado para generar ingresos ordinarios vía impuestos está también condicionada por deficiencias legales derivadas de la carencia de un código tributario que simplifique y unifique procedimientos, así como por deficiencias operativas en materia de administración tributaria, facilitación de procesos y capacitación de los agentes fiscales. En general, la administración de impuestos está afectada por diversos problemas de inseguridad jurídica, represión, arbitrariedad y falta de capacidad.

Operativamente, uno de los principales problemas de la administración tributaria lo constituye la falta de coordinación entre las diferentes unidades responsables de su ejecución, por ejemplo entre la Dirección General de Impuestos Internos y la Dirección General de Aduanas, o entre el Ministerio de Hacienda y las alcaldías.

B. Problemas en los gastos

B.1. Aspectos macroeconómicos

A través de sus decisiones de inversión, gasto y movilización de recursos, el gobierno es capaz de influir considerablemente sobre la manera como el sector privado usa sus propios recursos, afectando directa e indirectamente la actividad económica en su conjunto. Por tanto, el impacto de una política desordenada de gasto público sobre variables macroeconómicas como el nivel y la estructura de la demanda agregada, la tasa de ahorro nacional y el crecimiento de los agregados monetarios, puede generar serios problemas de inflación, un déficit inmanejable de la cuenta corriente de la balanza de pagos, y una tasa de crecimiento lenta o incluso negativa del producto.

En El Salvador, la fuerte presión que el gasto público ha ejercido sobre las arcas del Estado desde los ochenta, aunada a las dificultades experimentadas para incrementar los ingresos corrientes del gobierno, plantea un serio dilema entre aumentar el gasto y la inversión en bienes y servicios públicos necesarios para la población, o alcanzar bajos niveles de déficit e incrementar el ahorro corriente del sector público.

Algunos aspectos específicos que habría que considerar por el lado del gasto público para diseñar e implementar una política fiscal capaz de resolver con un nivel mínimo de eficiencia los desafíos fiscales que el país enfrenta en el mediano y largo plazo serían los siguientes:

B.2. Aspectos administrativos

Existe en el país una "cultura de gestión pública" que, en general, no relaciona las acciones institucionales del gobierno con sus costos reales para la sociedad. Lejos de estimular el ahorro, el actual sistema de ejecución presupuestaria promueve el gasto indiscriminado, situación que se ve favorecida por el hecho de que no se evalúe la ejecución del Presupuesto General de la Nación y de que nadie se considere responsable por el incumplimiento de las metas programadas. A ello se suma el efecto de la promulgación de muchas leyes de supuesto beneficio social sin consideración a la capacidad del país para enfrentar los compromisos que tales leyes implican en términos de su impacto fiscal.

En consecuencia, la política fiscal adolece de la falta de una planificación de mediano plazo que esté sustentada en un esquema de presupuestos plurianuales, así como de estados financieros y flujos pro forma que garanticen un efecto de continuidad. En particular, la formulación del Presupuesto General de la Nación está muchas veces sometida a las presiones de intereses particulares y/o a la introducción de artificios presupuestarios que restan transparencia y efectividad a su implementación e impiden el desarrollo de una verdadera política presupuestaria.

Enfrentar el problema de la falta de transparencia no se reduce únicamente a perseguir y castigar a aquellos funcionarios que infrinjan las regulaciones en materia fiscal, sino que incluye a un nivel más fundamental proporcionar información oportuna para que los agentes involucrados puedan optimizar su toma de decisiones así como mejorar en general los bajos niveles actuales de supervisión y control, por ejemplo mediante la adopción de medidas concretas encaminadas a superar el actual divorcio entre el Ministerio de Hacienda y la

Corte de Cuentas. Parte del problema radica en que las instancias de coordinación no se están utilizando en forma adecuada, al tiempo que el sistema de control del gasto no permite flexibilidad en la toma de decisiones. Asimismo, una mayor transparencia podría verse favorecida por una reasignación de atribuciones que evitara el derroche de recursos asociados al traslape de funciones entre varias instancias del sector público.

B.3. Sobre la productividad del gasto público

La profundización del déficit fiscal en El Salvador ha estado asociada en gran medida a la considerable rigidez del gasto público y, particularmente, al crecimiento excesivo del gasto corriente del gobierno central, el cual constituye básicamente un gasto improductivo. El problema no sólo radica en la asignación de fondos para gastos sino también en la ausencia de una política de gestión de recursos humanos que permita un control mínimo de la calidad del recurso humano en el sector público y que establezca una estructura salarial acorde a los diferentes grados de cualificación de los empleados públicos.

Por otra parte, el problema de la falta de productividad del gasto público se ha visto agudizado desde los ochenta por el bajo nivel de inversión pública con relación a la inversión total así como por la baja capacidad gerencial en la ejecución de proyectos de inversión. La disminución de la inversión en infraestructura física y capital humano genera especial preocupación, por constituir un factor clave para el crecimiento económico en el largo plazo.

La implementación de la política de inversiones públicas debiera orientarse según prioridades a partir de un análisis de procesos, así como del seguimiento y evaluación *ex post* de los proyectos a fin de determinar la rentabilidad social de las inversiones.

B.4. Sobre el gasto social

La política de gasto social del sector público enfrenta dos problemas fundamentales. Por un lado, el nivel del gasto social es todavía bajo con respecto a las urgentes necesidades del país en ese ámbito. Subsanan esta situación exigiría un considerable reforzamiento del gasto público en las áreas de educación, salud y vivienda en el marco de una verdadera gestión estratégica de las prioridades que deben orientar la política de gastos del gobierno. Por otro lado, el desembolso de los fondos asignados a gasto social no ha sido focalizado adecuadamente y no se han evaluado sus impactos.

B.5. Sobre los subsidios

La cuestión de los subsidios constituye un tema fundamental de la política fiscal, por la carga directa que representa para la Hacienda Pública y por las distorsiones potenciales que puede generar para la asignación de los recursos productivos. Lo que corresponde es eliminar el esquema de subsidios o definirlos directamente.

Como principio general, es necesario enfatizar que, en aquellas circunstancias en que su beneficio social neto es positivo, los subsidios deben ser claramente identificables como tales, deben ser directamente concedidos a las personas, no a los productores de bienes y servicios, no deben generar distorsiones de precios y, en la medida de lo posible, deben ser temporales.

11.3. Principios de armonización de la política fiscal

Dados los urgentes problemas que la política fiscal enfrenta, tanto por el lado de los ingresos como por el lado de los gastos, la mejora del desempeño fiscal involucra el diseño de una estrategia coherente de gestión fiscal basada en los siguientes principios:

A. Sobre el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica

Cualesquiera que sean los objetivos que orienten el Plan de Nación y las prioridades de gasto e inversión que se decida adoptar para apoyar esos objetivos, es importante no perder de vista que el mantenimiento de la disciplina fiscal constituye una condición necesaria de la estabilidad macroeconómica.

Un déficit fiscal es siempre costoso en términos de inflación, presiones sobre el tipo de cambio y distorsiones en la asignación de recursos de la economía. En el caso de El Salvador, donde se ha mantenido de hecho un régimen de tipo de cambio fijo durante la mayor parte de los noventa, el financiamiento del déficit mediante la emisión de deuda interna y externa ha acarreado costos adicionales para el manejo de la política monetaria.

A menos que se mantenga un marco de disciplina fiscal en el mediano y largo plazo, la acumulación de tales costos terminará por socavar el clima de relativa estabilidad macroeconómica que se ha alcanzado en años recientes. En tal sentido, el mantenimiento de niveles de endeudamiento consistentes con la capacidad de pago del gobierno constituye una condición necesaria para evitar

que el financiamiento del déficit se traduzca en mayores expectativas inflacionarias y presiones adicionales sobre el tipo de cambio real.

B. Sobre la elevación del coeficiente de tributación

Si se quiere reducir el déficit fiscal, al tiempo que se disponga de recursos para proporcionar un nivel razonable de servicios públicos y financiar las demás necesidades del gasto público en el mediano y largo plazo sin recurrir al señoriaje o al endeudamiento gubernamental, es imperativo implementar reformas para elevar el esfuerzo tributario del país a por lo menos un 14-15 por ciento del PIB, lo cual involucra pasos ineludibles para ampliar la base tributaria.

Para lograrlo, no es necesario añadir nuevos impuestos o incrementar los porcentajes actuales del IVA, el impuesto sobre la renta y los aranceles. Bastaría con ampliar la base tributaria mediante la incorporación del sector informal y mejorar la administración tributaria a través de aumentar la eficiencia en la recaudación y reducir las distorsiones que afectan actualmente la estructura de impuestos.

La posibilidad de incrementar el porcentaje del IVA debe considerarse con extrema cautela. Solamente cuando se hubiesen agotado las alternativas arriba señaladas para ampliar la recaudación tributaria, y en el supuesto de que existiesen proyectos de inversión impostergable por su importancia para el país, para los cuales no alcanzaran los ingresos disponibles, podría entonces considerarse un eventual incremento del IVA.

C. Sobre la reducción de la evasión y la elusión fiscal

La debilidad del esfuerzo tributario en El Salvador obedece en gran medida a la existencia de una variedad de exclusiones, deducciones generosas y exenciones, en adición al incumplimiento fraudulento del pago de impuestos por parte de numerosos agentes económicos. Por tanto, cualquier política fiscal encaminada a incrementar el coeficiente de tributación estará minada de antemano si no es acompañada por un serio esfuerzo de reducción de los elevados niveles de evasión fiscal que merman la efectividad de la recaudación tributaria.

No obstante que la reforma tributaria de 1992 corrigió algunas de las limitaciones que pesaban sobre el sistema de recaudación de impuestos, todavía dejó fuera de la red tributaria a una gran proporción de asalariados y un vasto número de empresas no incorporadas, y dejó también en pie diversas exenciones al IVA

cuya eliminación podría aumentar significativamente la recaudación tributaria. Tales exenciones no sólo reducen la base tributaria sino que también violentan el principio de equidad y generan distorsiones en la asignación de los recursos.

D. Sobre la modernización de la gestión fiscal

El sector público adolece todavía de importantes deficiencias en materia de manejo gerencial de los recursos y ejecución de proyectos, las cuales se ven exacerbadas por las distorsiones existentes en la estructura de salarios y el exceso de burocracia. Por tanto, la modernización de la gestión fiscal forma parte de una reforma más global del gobierno general, la cual debería estar orientada a asegurar una provisión más eficiente de los servicios públicos y a la reorientación del gasto gubernamental para apoyar el crecimiento económico sostenible y reducir la pobreza.

A tal efecto, es necesario eliminar funciones y gastos innecesarios del gobierno y desligar al sector público de actividades que el sector privado podría desempeñar más eficientemente, en un marco de priorización de funciones y evaluación de resultados que tome en cuenta realísimamente las restricciones que pesan sobre la situación fiscal.

E. Sobre la descentralización de los tributos a los municipios

Un aspecto específico, pero de extrema importancia, dentro del proceso de modernización fiscal, lo constituye la descentralización de la gestión fiscal hacia los municipios. A tal efecto, es importante lograr la armonización de la política fiscal y el desarrollo municipal, lo cual implica una definición clara tanto de las responsabilidades específicas como de las áreas de complementariedad entre el gobierno central y las municipalidades.

La modernización fiscal debe ser un objetivo nacional que incluya necesariamente la tributación municipal, a fin de contar con un conjunto congruente y convergente de política y estrategia fiscal, que cumpliendo con el propósito de proveer los ingresos necesarios para la demanda presupuestaria nacional, no reste incentivo a los agentes productivos, ni genere distorsiones, ineficiencia recaudatoria o visos de doble tributación.

En principio, las municipalidades debieran hacer todos los esfuerzos posibles para alcanzar una mayor autonomía en el financiamiento, a modo de reducir su dependencia respecto de las transferencias del gobierno central. Sin embargo, de los 262 municipios del país, únicamente 50 tienen viabilidad en términos de

recaudación. Una posibilidad para incrementar la autonomía financiera municipal podría ofrecerla la cesión parcial de impuestos a las alcaldías, complementando mecanismos alternativos de generación de ingresos, como el cobro de los servicios municipales a precios que cubran los costos reales de producción y provisión de tales servicios.

En cualquier caso, no hay que perder de vista que el problema de la administración tributaria municipal no puede ser resuelto únicamente por los propios municipios, sino que requiere de la coordinación entre éstos y las instancias encargadas de la gestión fiscal al nivel del gobierno central. Las propias municipalidades podrían verse beneficiadas de esta coordinación si pudiesen aprovechar algunos de los instrumentos de administración tributaria del gobierno central, por ejemplo los mecanismos de cobro ya existentes en el Ministerio de Hacienda.

F. Sobre el aumento del gasto social

Una tentación en la que es fácil caer cuando un gobierno se ve presionado a reducir por cualquier medio el déficit fiscal es la de recortar los gastos de capital, lo cual implica la mayoría de veces afectar la inversión pública en infraestructura y prestación de servicios sociales. Recurrir a esta vía fácil para mejorar la situación fiscal sería desastroso para el futuro de El Salvador como nación.

Lo que el país necesita es reorientar los recursos públicos hacia inversiones prioritarias, particularmente en el área social y de infraestructura. Sólo de esta manera se podrá alcanzar la necesaria acumulación de capital físico y capital humano que sirvan de base al crecimiento sostenible en el largo plazo. La participación del sector privado y de organizaciones no gubernamentales en la provisión de servicios financiados por el gobierno, particularmente en el área de educación básica y servicios de salud, puede ser un mecanismo efectivo para llevar a cabo tal tarea.

Asimismo, debe haber un proceso de evaluación *ex ante*, en la marcha y *ex post* de las inversiones sociales, en el marco de lo que podría ser un Programa Nacional de Inversiones.

11.4. Recomendaciones

La *visión de política fiscal* que debiera quedar inscrita en el Plan de Nación es la de servir de apoyo a una economía formal y sólida que alimente un sistema

simplificado e integrado de recaudación basado en tres impuestos: arancel, IVA y renta, con tasas bajas y generales, que garantice que los recursos obtenidos sean invertidos según las prioridades nacionales a través de las instituciones públicas o privadas que califiquen por sus resultados y eficiencia; y que además financie las funciones generales del Estado.

En el marco de esa visión, las medidas de política a ser implementadas deberían incluir las siguientes:

A. Política de gasto

Hay que enfrentar patrones de gasto inerciales e inflexibles, que resultan de una participación excesivamente alta en salarios y de serias rigideces y deficiencias en el manejo de los recursos financieros y humanos. Algunas medidas encaminadas a lograr tal objetivo serían:

- (i) Revisar la Ley del Servicio Civil a efecto de reducir la burocracia innecesaria e implementar procedimientos de reclutamiento competitivo de personal que permitan un manejo eficiente de los recursos humanos del sector público en el marco de un esquema de compensación mediante incentivos.
- (ii) Racionalizar los proyectos de inversión gubernamental mediante la implementación de un Sistema Nacional de Inversión Pública que establezca las prioridades y los mecanismos de coordinación para la ejecución de los diversos proyectos de inversión pública.
- (iii) Establecer mecanismos de contraloría social que permitan un uso más eficiente de los recursos del Estado. Estos mecanismos podrían incluir la implementación de una Ley de Compras y Suministros y la instauración de una instancia de calificación de proyectos que reduzcan las ineficiencias imperantes en los procesos de licitaciones de obras y suministros.

B. Política de ingresos

A menos que se logre mejorar significativamente el nivel de recaudación tributaria, el alcance de cualquier otra medida de política fiscal será muy limitado. Algunas medidas encaminadas a reducir las prácticas de evasión y elusión fiscal deberían incluir:

- (i) Revisar y eliminar aquellos obstáculos administrativos y legales (multas y procedimientos burocráticos) que impiden el registro tributario del sector informal.
- (ii) Mejorar la efectividad de la Ley del Delito Fiscal, lo cual implicaría establecer definiciones precisas de los delitos fiscales condenables, armonizarla con las leyes del IVA y del impuesto sobre la renta, simplificar procedimientos engorrosos e implementar un sistema de multas efectivo.
- (iii) Intensificar esfuerzos para mejorar los controles fronterizos y la administración de aduanas para reducir la corrupción y el contrabando.
- (iv) Mejorar la capacidad de auditoría del Ministerio de Hacienda, especialmente para la recolección del IVA.
- (v) Eliminar las exenciones al IVA en la industria de la construcción, donde solamente los contratos que involucran alteraciones, reparaciones y mantenimiento están sujetos al pago del IVA; los servicios financieros y los servicios públicos (electricidad, agua y alcantarillado).
- (vi) Limitar las elevadas exenciones y deducciones al impuesto sobre la renta.
- (vii) Incorporar a la base del impuesto sobre la renta el ingreso recibido por concepto de intereses. Actualmente, los dividendos son sujetos a impuesto y, por lo tanto, también lo son los ingresos por intereses recibidos por las empresas pero no los intereses recibidos por personas particulares como pago sobre sus depósitos bancarios y en otras instituciones financieras.
- (viii) Eliminar los subsidios cuyo costo fiscal sea mayor que su beneficio social neto. Cuando exista alguna clase de subsidios, éstos deben ser transparentes en términos de su cuantía, cuáles son los sectores que se beneficiarán de ellos y la temporalidad con la que se otorgarán.
- (ix) Los precios de los servicios públicos deben establecerse de tal manera que reflejan sus verdaderos costos para la sociedad.

B. Política de modernización de la tributación municipal

La modernización municipal debe tener como principal objetivo financiar el desarrollo local, priorizando la inversión social y propiciando condiciones

favorables a la actividad económica y la generación de empleo local. Para ello se hace necesario modernizar la tributación municipal mediante la adopción de las siguientes medidas:

- (i) Simplificar los modelos actuales utilizados por los municipios y la Asamblea Legislativa para establecer las leyes de impuestos, eliminando la multiplicidad de bases imponibles y tributos obsoletos e ineficientes.
- (ii) Cambiar la base imponible actual basada en los activos de las empresas, por una base más equitativa y simple (por ejemplo, afectar los ingresos brutos con un porcentaje tal que no se convierta en un impuesto confiscatorio).
- (iii) Implementar el impuesto predial a favor de los municipios, bajo métodos de cálculo basados en unos pocos criterios simples, equitativos y transparentes, que permitan y fomenten la autoliquidación. Este impuesto, además de ser más eficaz en términos de generación de ingresos y más apropiado al nivel local, permite que los municipios se beneficien del patrimonio local, lo cual hasta ahora ha sido privilegio del nivel central del Estado.
- (iv) Derogar todas las leyes y decretos que establecieron tributos específicos a favor de instituciones y sectores, y cuyo cobro se delegó a los municipios, tales como los que actualmente se conocen como "específicos fiscales para aportaciones al INPEP".
- (v) Incluir dentro de un Código Tributario único, aspectos de la administración tributaria contemplados en la Ley General Tributaria Municipal, armonizando dentro del mismo lo correspondiente a los tributos municipales, especialmente a los instrumentos de determinación y exigencia de la obligación tributaria, el reconocimiento de las deudas tributarias a favor de los municipios en la misma categoría de las deudas a favor del gobierno central, especialmente en cuanto al régimen de sanciones por incumplimiento de la obligación de su pago.
- (vi) Capacitar a la administración municipal para convertirlos en socios estratégicos del Ministerio de Hacienda en actividades tales como: la ampliación de la base de contribuyentes, proporcionar información sobre el cambio de condición contributiva y aún en actuar como agentes de recaudación fiscal.

Capítulo XII

Medio ambiente y desarrollo

Autores

*Yvette Munguía de Aguilar, Fabrizio Brutti,
Carlos Cromeyer, Rafael Ernesto Góchez,
Herman Rosa (Coordinador), Ricardo F. Vásquez.*

Capítulo XII

Medio ambiente y desarrollo

Contenido

- 12.1. El problema: Conflicto entre estilo actual de desarrollo y medio ambiente; A. La crisis socioambiental;
- B. Los desequilibrios territoriales, base de la crisis socioambiental;
- 12.2. Propuesta de compromisos para superar los desequilibrios territoriales y la crisis socioambiental,
 - A. Ordenamiento territorial y reconversión productiva,
 - B. Reforma institucional y gestión participativa para el desarrollo sostenible.

12.1. El problema: Conflicto entre estilo actual de desarrollo y medio ambiente

A. La crisis socioambiental

La civilización contemporánea tiene una crisis de valores. Esta crisis sistémica afecta de tal manera a la sociedad humana, que destruye los recursos naturales y el ambiente. El estilo de desarrollo imperante a nivel mundial, muestra su creciente insostenibilidad, expresada en el intercambio desigual y en los graves desequilibrios ambientales a nivel planetario, que podrían en el futuro cercano, amenazar globalmente la existencia de la vida humana en las regiones más vulnerables, localizadas en los llamados países en vías de desarrollo.

El Salvador se encuentra inmerso en una situación que definimos como crisis socioambiental. Esta crisis se manifiesta en la pobreza y deterioro de las condiciones de vida de grandes estratos de la población, degradación y agotamiento de los recursos naturales renovables y enormes desequilibrios territoriales, en un círculo vicioso que es necesario romper. La crisis socioambiental expresa la relación altamente conflictiva establecida entre la situación de subdesarrollo y el medio ambiente, caracterizada por patrones de

urbanización, producción y consumo que al encadenarse, deterioran progresivamente el patrimonio humano, natural, social, cultural y económico.

Hablamos de crisis porque los desequilibrios han alcanzado un nivel tal que amenazan las posibilidades de crecimiento económico y erradicación de la pobreza y en general, de mejorar la calidad de vida de la población. Los impactos sociales, económicos y ambientales de la tormenta tropical Mitch son una muestra evidente de la vulnerabilidad social e institucional del país y de la ineficacia del actual estilo de desarrollo para luchar contra la pobreza, la exclusión social y el deterioro ambiental, todo lo cual pone en riesgo el mantenimiento de la gobernabilidad en el futuro mediano.

Nuestro país ha llegado a esta fase de crisis socioambiental como consecuencia de las profundas transformaciones económicas, políticas y sociales por las que ha transitado en las últimas dos décadas:

- a) Transformación cuantitativa y cualitativa en los patrones demográficos y de localización territorial de la población, con las consecuentes presiones ambientales.
- b) Cambios en la base y funcionamiento de la economía; la agroexportación dejó de ser el eje del crecimiento económico y el sector agropecuario tiene ahora un rol insignificante, debilitando las posibilidades de garantizar la seguridad alimentaria y mantener sosteniblemente la oferta estratégica nacional de bienes y servicios ambientales, especialmente el agua.
- c) Debilitamiento de la capacidad institucional del Estado debido al conflicto armado, las políticas inadecuadas de reforma y modernización del Estado de los ochenta y noventa, y la debilidad misma de la Sociedad Civil. Ello dificulta el desarrollo de una nueva institucionalidad más representativa que permita una acción conjunta del Estado y la Sociedad Civil con mayor capacidad de respuesta para enfrentar la crisis socioambiental.
- d) Variación de la situación internacional alrededor de los temas globales (económicos, sociales y ambientales), que profundiza las desigualdades, reduce la capacidad de respuesta de nuestros países, y limita los espacios de negociación sobre dichos temas.

Uno de los problemas principales no resueltos, es el ordenamiento de la utilización del territorio, en cuanto a la localización e impacto ambiental de actividades sociales y económicas, de tal forma que se vuelva sostenible la relación sociedad-naturaleza, ahora en conflicto, asegurando la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento económico y del desarrollo.

Las respuestas institucionales del Estado y el marco para la toma de decisiones estratégicas que afectan el desarrollo actual y futuro del país, tienden a profundizar los desequilibrios territoriales y amenazan la viabilidad del país. Entre los actores privados vinculados a la producción industrial y agroindustrial, construcción, comercio y servicios, prevalece una actitud defensiva frente a lo ambiental, en vez de una actitud proactiva de reconvertir de manera integral sus procesos de producción y distribución. Eso debe cambiar, porque su participación, al igual que de los consumidores en general, es fundamental para enfrentar y resolver los desequilibrios, logrando un crecimiento económico con equidad y armonía con la naturaleza.

Mientras la sociedad salvadoreña en su conjunto, no logre articular e institucionalizar una acción colectiva capaz de revertir los desequilibrios territoriales, éstos seguirán profundizándose y se convertirán en fuente de inestabilidad social, económica y política, minando así los avances logrados en algunos ámbitos de esas esferas. Por tanto, desarrollar e institucionalizar esa capacidad de respuesta es un desafío ineludible. Ello requiere una nueva visión del desarrollo, de la política ambiental, de las políticas macro y sectoriales y de esfuerzos concertados que orienten la acción colectiva socioambiental hacia el bien común. De lo contrario, la evasión continua de la realidad social y ambiental podría conducir en el futuro próximo a un significativo movimiento de "refugiados ambientales" hacia los centros urbanos nacionales y de otros países del norte de América.

Los desequilibrios ambientales globales trastornan el clima y podrían estar favoreciendo la recurrencia de eventos extremos más frecuentes y devastadores, tales como huracanes, incendios, inundaciones, prolongadas sequías, y una creciente escasez del agua para consumo humano. Entre tanto, en los países industrializados siguen incontenibles las emisiones de gases hacia la atmósfera, y en países pobres cuya vulnerabilidad es mayor, continua avanzando la deforestación masiva. Estos y otros hechos, contribuyen al incremento del calentamiento global y ponen en riesgo la estabilidad en las relaciones internacionales.

Para El Salvador, el agua que ya es causa de conflicto social, y podría también serlo en el plano regional centroamericano. Los principales recursos hídricos del país son compartidos con países vecinos -Guatemala, Honduras y Nicaragua- lo que supone un acuerdo nacional para su recuperación ambiental y lograr la voluntad política de los gobiernos de estos países para el rescate y manejo de tan importantes ecosistemas. Entre ellos, la cuenca del Río Lempa -principal fuente de agua y energía- está sometida en los tres países que la comparten, a desequilibrios territoriales y sociales que causan diversos procesos de degradación ambiental, cuyos impactos tienen consecuencias regionales.

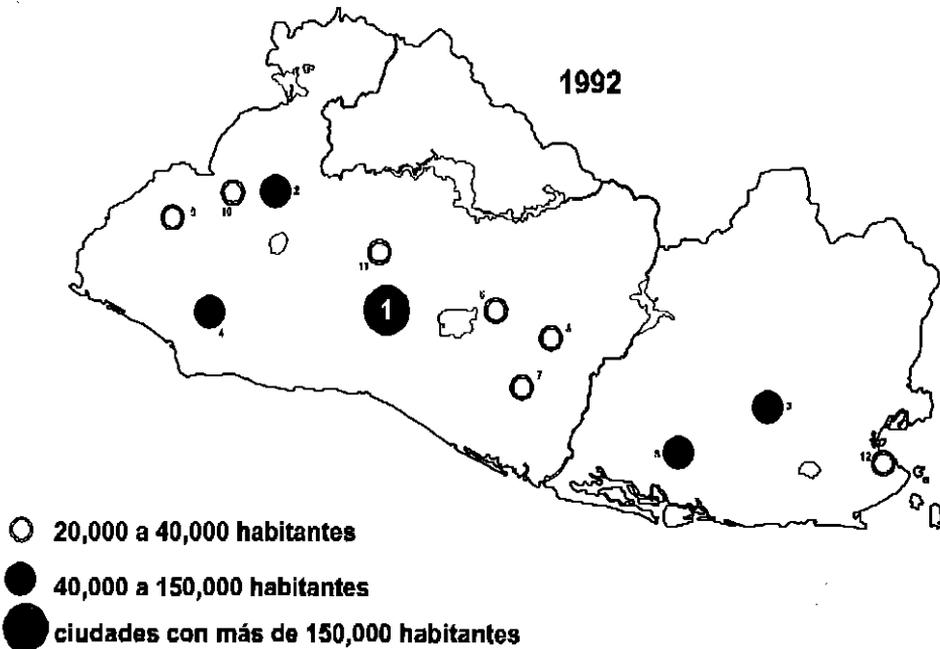
B. Los desequilibrios territoriales, base de la crisis socioambiental

El conflicto entre el medio ambiente y el tipo de desarrollo vigente tiene en la base los desequilibrios territoriales. La relación desigual entre lo rural y lo urbano, la actual modalidad de concentración económica y las tradicionales formas centralizadas de ejercicio del poder político, se expresan en patrones concentradores de localización de población; en una dinámica económica y de inversiones que margina a amplios territorios y sus poblaciones; en agudas desigualdades en el consumo de bienes y servicios ambientales; y en la desigual presencia y cobertura de servicios sociales básicos e institucionales.

Los desequilibrios territoriales se gestan desde la época colonial, y se agudizan al consolidarse la agroexportación como columna vertebral de la economía. Entre 1870 y 1950 se consolidaron los principales centros urbanos, de oriente a poniente, relacionados con las áreas territoriales de mayor desarrollo económico y de infraestructura. Los 12 centros urbanos más poblados en 1992 (Ver mapa 1), ya lo eran en 1950, aunque se ha modificado su jerarquía. La evolución de la red vial, de la red de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica y de la infraestructura estratégica de abastecimiento de agua, drenajes y telecomunicaciones, ha estado asociado con este conjunto de centros urbanos.

Mapa 1

El Salvador: Centros urbanos con más 20,000 habitantes en 1992



Los desequilibrios territoriales más significativos, como causas del uso inadecuado de los recursos suelo, agua, bosques, fauna y biodiversidad, se aprecian en todo el país: la región metropolitana de San Salvador, los otros centros urbanos, la región norte y la región costera. Cada uno de esos espacios presenta características propias, como se discute a continuación.

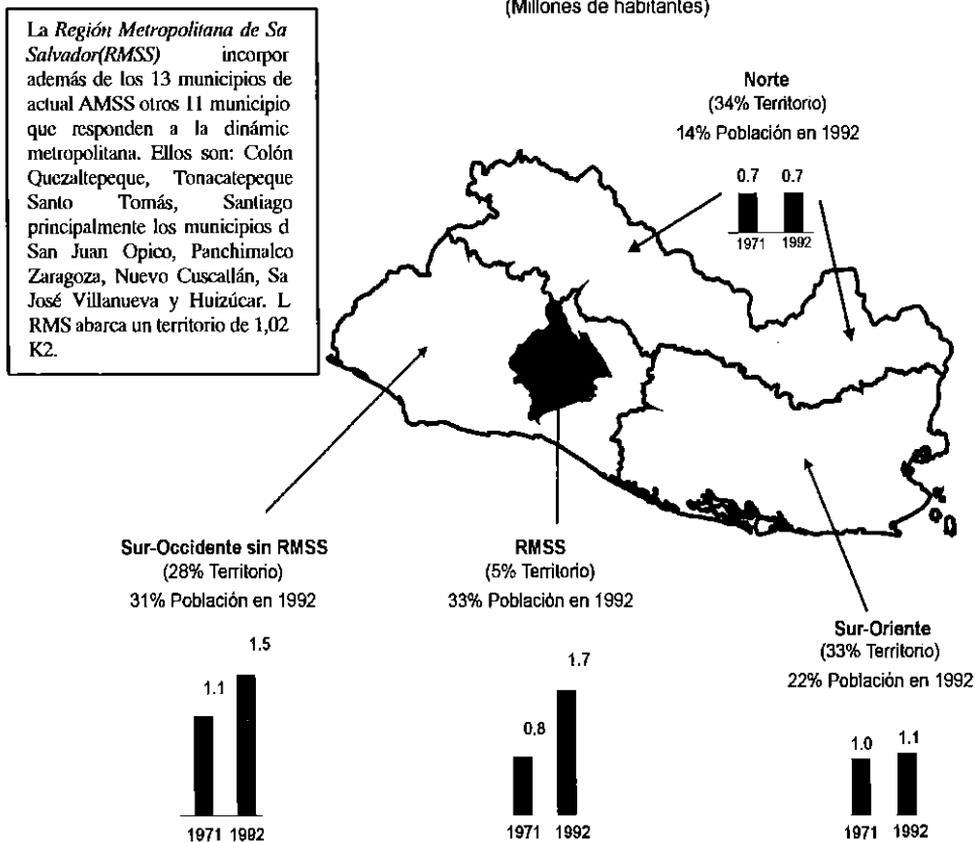
B.2. Región metropolitana de San Salvador (RMSS)

Con la transformación reciente de la economía y los patrones de asentamiento humano asociados a ésta, los desequilibrios territoriales adquieren una nueva connotación, por la centralidad desmedida que asume la Región Metropolitana de San Salvador (RMSS). En 1992, la RMSS concentraba ya un tercio de la población total del país en un 5% del territorio (Ver Mapa 2). Al consolidarse un patrón de crecimiento económico que como muestran los gráficos, combina una

profunda crisis en el agro y un dinamismo centrado en actividades económicas urbanas, que se desarrollan sobre todo en esta región, es previsible que estas tendencias concentradoras tiendan a agudizarse.

Mapa 2

El Salvador: Distribución de la Población por Zonas, 1971 y 1992
(Millones de habitantes)



Fuente: PRISMA, basado en Censos de Población

**Aporte sectorial al crecimiento de la economía salvadoreña:
Años 70's Vs. Post-guerra**

Sectores	1970 - 1978	1993 - 1997
Administración Pública	5%	3%
Agropecuario	13%	3%
Industria	25%	26%
Comercio	18%	26%
Resto de sectores	39%	33%

Asociado a esas tendencias concentradoras del dinamismo económico y de la población, los procesos que más inciden en la degradación ambiental de la RMSS son la urbanización, la producción industrial y agroindustrial, así como el sistema de transporte de pasajeros y de carga. Como resultado, se reduce la capacidad de renovación de las fuentes de agua subterránea; se extiende la contaminación de aguas superficiales y subterráneas; aumenta la demanda y el consumo ineficiente de bienes y servicios; se mantiene muy limitada la capacidad para manejar los desechos; y se incrementan los niveles de contaminación del aire, por el crecimiento incontrolable del parque vehicular y el colapso del sistema de transporte público.

Pero la dinámica de la RMSS no solo depreda su propio territorio, sino que genera procesos de degradación ambiental en otras regiones al trasladarles su contaminación y al apropiarse - sin contrapartida - de los recursos naturales de estas otras regiones.

Los desechos domésticos, industriales y agrícolas y los tóxicos vertidos en los ríos que atraviesan la región metropolitana, principalmente el Acelhuate y Sucio, contaminan el curso medio y bajo del río Lempa. La expansión de la RMSS hacia el sur, presiona la cordillera del Bálsamo amenazando con degradar las cuencas asociadas y los ecosistemas costero-marinos. Al mismo tiempo, la región metropolitana impone cada vez mayores demandas al resto del país, para asegurarse la provisión de servicios ambientales vitales como el agua y

generación de energía eléctrica, en una relación extremadamente desigual, pues ello no va acompañado de inversiones para otros desarrollos regionales, ni de apoyos hacia los territorios que proveen tales servicios.

B.2. Las ciudades del interior del país

Las ciudades del interior del país tienen características diversas por su propia dinámica de crecimiento y su relación funcional con la RMSS. En la zona costera del occidente, en torno al eje de la carretera Sonsonate-Acajutla, se observa rápido crecimiento de la población urbana y una economía vinculada a servicios de transporte para la exportación, industria y maquila. Su influencia en zonas periféricas presiona el Parque Nacional El Imposible, una de las principales áreas protegidas del país. En la zona costera paracentral y oriental, crece la economía vinculada al turismo de playa, pesca artesanal, servicios y comercio; cambios en el uso de la tierra -de cultivos de agroexportación a establecimiento de zonas francas- y depresión de la actividad agrícola. En general, las ciudades de la zona costera mantienen una presión creciente sobre los recursos costero-marinos.

Las ciudades vinculadas a las zonas cafetaleras del occidente muestran tasas inestables de crecimiento poblacional, predominio de población rural, tendencias hacia cambios en el uso de la tierra hacia lotificaciones recreativas y turismo y amenaza de desintegración de la producción artesanal. En el paracentral, tasas constantes de crecimiento poblacional y relativa equiparación de población urbana y rural y organización territorial en función del comercio, aprovechando su emplazamiento en el paso desde y hacia oriente. Las ciudades orientales, mantienen sus economías e infraestructura ligadas a producción cafetalera y granos básicos y las presiones e impactos ambientales son ocasionados por el inadecuado manejo de los efluentes en la transformación productiva del café.

- En Santa Ana, la economía continúa fundamentalmente basada en el café, pero hay una expansión del comercio, servicios y la actividad financiera. Hay cambios en el uso de la tierra -ocupada antes por cafetales- hacia lotificaciones y urbanizaciones, en parte influenciadas por la demanda de vivienda de personas que trabajan en la RMSS. La expansión urbana más importante se desarrolla hacia el norte y sur de la ciudad. En San Miguel, la expansión urbana es desordenada, el crecimiento poblacional elevado, actividad económica de servicios, comercio y financiera -vinculada al sector inmobiliario-, y su árido entorno que se ve agravado por la degradación ambiental.

B.3. Región norte

La Región Norte está constituida por tierras cuyos ecosistemas son muy frágiles y con serias restricciones para el desarrollo agropecuario. Comprende una parte de los valles interiores, las serranías intermedias y la cordillera fronteriza con el sur de Honduras y oriente de Guatemala, donde se conservan algunos de los últimos vestigios de la cobertura boscosa original. Con un tercio del territorio nacional, la región norte albergaba en 1992 un 14% de la población total. (Ver Mapa 2 en pág. 244).

Históricamente, la región norte ha jugado un rol de complemento económico subordinado de la región donde se ubica el principal sistema de centros urbanos, conformando un binomio de producción de subsistencia y oferta estacional de fuerza de trabajo para la producción del sur del país y de provisión de recursos naturales y servicios ambientales sin retribución alguna. La atomización político-administrativa, típica del ámbito rural, atrasado y fragmentado en minifundios; la falta de infraestructura vial y el escaso desarrollo urbano, en el que las cabeceras municipales del norte han desempeñado roles comerciales y administrativos de pueblos aislados y territorialmente desintegrados; la exclusión social y marginación económica de su población; y su dinámica de acelerado deterioro ambiental, resultantes de esta relación desigual, se explican en el marco de los desequilibrios territoriales.

A partir de 1950, diversos procesos han agudizado la crisis ambiental en la región norte: la producción de energía hidroeléctrica; la producción agropecuaria; el conflicto armado; y la expansión territorial de la RMSS, la cual causa severos impactos ambientales, sobre todo en el río Lempa. Aunque la reforma agraria de los ochenta tuvo menor impacto que en otras regiones del país, las modalidades agroproductivas que asuman los miles de beneficiarios de las tierras surgidas del Programa de Transferencia de Tierras -resultante de los acuerdos de paz- serán determinantes para evitar que en el futuro inmediato, no se genere una mayor degradación ambiental del territorio.

La construcción de represas y embalses, al inundar extensas superficies de algunas de las mejores tierras de Chalatenango y otras zonas del norte, forzó a miles de familias rurales pobres, que perdieron sus medios de vida tradicionales, a emigrar hacia las zonas urbanas del sur o bien hacia las zonas más altas de la cordillera norte, donde se localizan las cuencas de recepción de importantes ríos tributarios que desembocan directamente en el Lempa, como Sumpul y Torola. La población rural que no pudo emigrar ni orientar sus prácticas de sobrevivencia

hacia medios de vida desligados de la tierra, tiende a depredar todavía más los recursos naturales.

En la región norte, como en otras regiones del país continúan los masivos procesos de deforestación, las áreas naturales -fuente de diversidad biológica- tienden a desaparecer; los procesos erosivos siguen incontenibles; y se pierde todavía más la capacidad de regulación de las aguas superficiales generándose una gran escasez de agua en la época seca e inundaciones en la época lluviosa, en una dinámica que marcha sin freno alguno.

B.4. Región costera

La región costera comprende 28 municipios con una superficie que representa el 23% del territorio nacional. Esta región para 1992 albergaba 700,000 habitantes o el 14% de la población del país en ese año. Los asentamientos humanos costeros dependen fundamentalmente de los recursos naturales costero-marinos, los cuales les permiten obtener algunos ingresos (pesca artesanal y comercio informal) y aprovisionarse para su sobrevivencia con alimentos y leña para combustible y vivienda.

Además de proporcionar medios de vida para la población pobre, la región costera genera servicios ambientales y produce una gama de bienes y servicios, demandados por los centros urbanos de los valles interiores del país y algunos destinados a la exportación. Sin embargo, la región costera en su conjunto se encuentra mal integrada y excluida de la dinámica económica nacional, lo cual ha generado una amplia zona de pobreza y vulnerabilidad social, marginación socioeconómica, débil capacidad productiva, deterioro de los recursos naturales y pérdida de biodiversidad. Debido a ello, el estado actual de los ecosistemas costero-marinos es de alto deterioro, lo cual se acentúa por la sedimentación y la contaminación de los ríos provenientes de los centros urbanos, de los valles interiores y de las laderas deforestadas de las serranías y cordillera del norte.

La recurrencia de desastres en las zonas bajas de la mayoría de las cuencas y particularmente en las zonas costeras, se manifiesta principalmente en severas inundaciones que año tras año afectan la infraestructura vial y productiva, la economía de las familias rurales pobres y dejan una secuela de destrucción y muerte. La deforestación de las zonas altas de las cuencas y la destrucción de los manglares y bosques naturales costeros ha roto las barreras naturales contra desastres y provocado que los ecosistemas costero marinos se vuelvan

sumamente vulnerables ante los eventos extremos (sequías, inundaciones, olas de calor, tormentas tropicales, oleajes).

12.2. Propuesta de compromisos para superar los desequilibrios territoriales y la crisis socioambiental

El Salvador necesita una *nueva visión del desarrollo* que tenga como uno de sus grandes objetivos superar los desequilibrios territoriales y la crisis socioambiental. Ello supone:

- 1 Adoptar un sistema de valores *ambientales*, donde el concepto de necesidad se vincule estrechamente con la racionalidad del consumo, de los estilos de vida y con un cambio de actitud hacia los recursos naturales y los servicios ambientales.
- 2 Aceptar que no es posible pensar en un desarrollo más allá de los límites y capacidades que imponen los recursos naturales existentes y sus posibilidades de renovación;
- 3 Asumir que los procesos económicos de producción, distribución y consumo, no pueden desarrollarse haciendo caso omiso de sus impactos ambientales y sociales;
- 4 Buscar nuevas relaciones entre el Estado, sectores productivos, la sociedad civil y la cooperación internacional, a fin de posibilitar una gestión participativa del proceso de desarrollo que movilice las capacidades no expresadas de los diversos actores en todas las regiones del país.

Esa visión de desarrollo demanda compromisos en torno a dos aspectos fundamentales:

- 1 *Reordenamiento territorial-ambiental y reconversión productiva* como base para el establecimiento de unidades territoriales o regiones sostenibles en los ámbitos económico, social y ambiental. Partimos del supuesto de que la mejor política ambiental es aquella que logre incidir sobre los procesos determinantes de los desequilibrios territoriales y los procesos que generan y agudizan la degradación y la crisis socioambiental;
- 2 *Reforma institucional y gestión ambiental participativa* que logre establecer el marco una relación diferente entre el Estado, sectores productivos, la sociedad civil y la cooperación internacional.

A. Reordenamiento territorial-ambiental y reconversión productiva

El Salvador necesita un reordenamiento territorial-ambiental que tienda al establecimiento de unidades territoriales o regiones sostenibles, como vía para superar los desequilibrios y la crisis socioambiental. El reordenamiento debe lograr por lo menos los siguientes objetivos:

- 1 *Ordenar el desarrollo al interior de la Región Metropolitana.* Ello supone reducir su carga contaminante y maximizar la capacidad de la propia región de proveerse de recursos naturales como suelos fértiles, agua y aire limpios.
- 2 *Establecer una nueva relación entre la RMSS y las demás regiones del país.* Esta región al concentrar población, infraestructura, inversiones, instituciones y poder ha establecido relaciones depredadoras y altamente desiguales con el resto de las regiones. Una nueva relación supone reducir los impactos negativos sobre ellas y reconocer los aportes ambientales y de otra índole que recibe la región metropolitana, con flujos tangibles de inversiones y otros recursos que apoyen la viabilidad económica, social y ambiental de las otras regiones. Bajo esta nueva relación, los principales centros urbanos del resto del país adquirirían una mayor relevancia, lo que permitiría avanzar hacia un verdadero un Sistema de Ciudades según un modelo policéntrico y no monocéntrico en la que domina una sola Región Metropolitana y donde las otras ciudades aparecen simplemente como apéndices.
- 3 *Incorporar criterios ambientales, sociales y económicos en las propuestas de regionalización,* bajo una lógica que respete las particularidades sociales y ambientales y que permita el reconocimiento mutuo de los actores para facilitar una acción colectiva en favor del ordenamiento interno y el desarrollo de las mismas. Esto supone ir mucho más allá de las propuestas de desconcentración y reordenamiento, centradas en aspectos puramente administrativos. Se trata en definitiva de favorecer el establecimiento de un sólido tejido social y productivo en las distintas regiones que posibilite la reconversión económica, el avance social y la recuperación ambiental.
- 4 *Promover las relaciones horizontales de intercambio y cooperación entre las distintas regiones,* lo que supone romper con el aislamiento histórico que algunas de ellas mantienen entre sí, mediante un replanteamiento del sistema de ciudades, de la red vial y de otras obras de infraestructura, dentro de una estrategia nacional de desarrollo local-regional.

- 5 *Concertación regional centroamericana*, principalmente con Honduras, Guatemala y Nicaragua, para el manejo de los principales recursos naturales compartidos: cuencas de los ríos Lempa, Paz y Goascorán y el Golfo de Fonseca.

El reordenamiento territorial como base para el establecimiento de regiones sostenibles, no se limita a aspectos administrativos ni a un plan de zonificación. Supone una profunda reconversión productiva que se vincule a los objetivos del combate a la pobreza y la recuperación ambiental, así como cambios en los patrones de consumo. Ello requiere de voluntad política para realizar cambios institucionales y un acuerdo nacional que legitime decisiones estratégicas relativas a:

- a) El ordenamiento de los procesos de urbanización y los sistemas de transporte;
- b) La reconversión del sector agropecuario bajo una lógica agroambiental.
- c) La reorganización de la región costera y manejo sostenible de los ecosistemas costero marinos.
- d) La reconversión del sector industrial y agroindustrial;
- e) La incorporación de criterios socioambientales en la estrategia energética;
- f) La estrategia de manejo de los recursos hídricos;
- g) La biodiversidad y el sistema nacional de áreas protegidas.

El ordenamiento de los procesos de urbanización y de los sistemas de transporte resulta particularmente crítico en la Región Metropolitana de San Salvador, no sólo para darle sostenibilidad a este territorio, sino también para reducir sus impactos en el resto del país. Uno de los principales retos en este caso es desarrollar instrumentos adecuados de planificación y de gestión que incentiven un desarrollo urbano mucho más respetuoso de los recursos naturales locales y distantes, que mejore las condiciones de vida de la población urbana pobre, que eleve la productividad de las regiones urbanas y que libere recursos para ser invertidos en otras regiones del país. En el caso particular de los sistemas de transporte, resulta ineludible el desarrollo de sistemas de transporte masivo eficientes que reduzca las necesidades de expandir la red vial y que minimicen el uso de vehículos particulares.

La reconversión del sector agropecuario bajo una lógica agroambiental es un imperativo frente a la severa crisis en la que se encuentra inmerso ese sector. Dicha crisis -que superpone a la histórica polarización interna del agro, una creciente polarización entre este sector y el resto de la economía- profundiza los desequilibrios territoriales y tiene grandes impactos sociales y ambientales. La pobreza rural se mantiene en niveles muy elevados. La baja rentabilidad del agro impide aumentar los salarios reales en el campo; aumenta los requerimientos de tierra para generar un ingreso agrícola familiar por encima de la línea de pobreza; y reduce los incentivos para invertir en prácticas de manejo y conservación de agua y suelos, cuyos efectos locales solo se aprecian en el mediano plazo. La incorporación de una lógica agroambiental en la transformación del agro, debería orientarse hacia el desarrollo de un nuevo sub-sector especializado en la provisión de servicios ambientales (regulación del ciclo hidrológico, protección de la diversidad biológica, sumideros de carbono para moderar el cambio climático global, etc.), así como maximizar los impactos ambientales positivos y minimizar los impactos negativos del resto de las actividades agropecuarias. Esta transformación permitiría asegurar medios de vida sostenibles para la considerable población rural pobre que no puede transitar hacia medios de vida desligados de la tierra. Para viabilizar esta transformación, es imprescindible *garantizar la recuperación de los costos reales de sostenibilidad ecológica*, a fin de que las regiones puedan recibir ingresos por su aporte a la recuperación medioambiental, reconociéndoseles los *costos reales de reproducción y/o sostenibilidad de los recursos naturales que hacen posible las ofertas ambientales*. La estrategia modificará las actuales pautas de marginalidad de las regiones del interior del país, asumiendo como costo nacional los gastos que representan la producción de agua y de recursos energéticos.

La reorganización de la región costera y el manejo sostenible de los ecosistemas costero marinos es un aspecto importante para aprovechar la diversidad biológica de los ecosistemas costero-marinos que representan una de las mayores riquezas del país. Ello está vinculado a los hábitats costeros (estuarios, manglares, arrecifes) que son altamente productivos, articulada a la recuperación ambiental de las partes altas de las cuencas hidrográficas.

La reconversión del sector industrial y agroindustrial es una tarea pendiente que no debe esperar más. Los vertidos de la industria y agroindustria representan una fuente importante de contaminación y una pérdida de insumos que podrían aprovecharse mediante el reciclaje. Sin embargo, solamente un agresivo programa de introducción de verdaderos Sistemas de Gestión Ambiental, que tiendan a reducir los impactos ambientales negativos en todas las fases de los

procesos productivos, será capaz de lograr el impacto deseado. Merece especial consideración y atención la pequeña industria y agroindustria, tanto por las mayores dificultades que enfrenta, como por el hecho de en conjunto tienen un considerable impacto ambiental.

Una *estrategia energética* que integre criterios socio-ambientales es clave para superar los desequilibrios territoriales y la crisis socio-ambiental. Por lo tanto, el enfoque de la política energética debe ir más allá de la política sectorial energética y vincularse con las políticas macroeconómica, industrial, de infraestructura social, y ambiental. Estas consideraciones, que implican una ampliación de los objetivos de la política energética, requieren de una reorganización de la estructura activa en el sector energético, de sus relaciones con el Estado y de las modalidades de formulación de la política y estrategia energética. Los aspectos multidimensionales de la política energética (económicos, sociales, políticos y ambientales) no pueden resolverse sólo a través del mercado, ni dirigirse exclusivamente en forma centralizada por el Estado. El equilibrio entre esos aspectos es el desafío actual.

La *estrategia de manejo de los recursos hídricos*, deberá enfrentar la escasez de agua como su baja calidad por medio del manejo de cuencas hidrográficas, que trascienda la política sectorial de abastecimiento de agua potable y saneamiento. La reversión en la degradación de las cuencas reduciría los desbalances hídricos y disminuiría la erosión y las cargas de sedimentos que afectan cauces y embalses. La protección de las cuencas -asociadas a las zonas de recargas de acuíferos- es indispensable como parte del sistema de prevención de desastres, para disminuir las zonas de riesgo, tanto en las partes altas (incendios y deslaves) como en las partes bajas (inundaciones).

Asociada al manejo de cuencas, la protección de la *biodiversidad* deberá conceptualizarse a partir de consideraciones éticas con el rescate de valores sobre el desarrollo cultural y de la naturaleza, las relacionadas con el potencial económico del uso sostenible de los recursos y las vinculadas a la elevación de la calidad de vida de la población, como elementos proveedores de bienes y servicios ambientales. Además del Estado, deben incorporarse activamente a la protección de la biodiversidad a los actores locales que tienen relación directa con el uso y preservación de los recursos naturales, tanto en las áreas que han sido declaradas como áreas protegidas como en sus zonas de amortiguamiento e influencia, llenando vacíos en lo referente a recursos genéticos y biotecnología. La legislación nacional deberá reconocer y respetar tratados internacionales como el de comercio de especies (CITES), el Corredor Biológico

Mesoamericano, protección de humedales, la protección de recursos boscosos y hábitat de aves migratorias.

Debido a que existen diferentes propuestas metodológicas para el reordenamiento territorial, expresadas en microregiones conformadas a partir de la división político-administrativa, cuencas hidrográficas, unidades territoriales de producción y uso de los recursos naturales del territorio, es necesario articularlas y ubicar la función que cada una de ellas podría cumplir en la política ambiental. Es necesario definir *escenarios integrados* que viabilicen el Corredor Biológico Mesoamericano, en los que se desarrolle el manejo integrado de recursos naturales -plasmado en planes locales, municipales, regionales y nacionales- como forma de institucionalización del ordenamiento territorial y la recuperación ambiental.

B. Reforma institucional y gestión participativa para el desarrollo sostenible

La *reforma institucional* es uno de los puntos más importantes para la gestión ambiental. Algunos elementos a tomar en cuenta en esta reforma institucional son los siguientes:

- 1 La creación de sistemas de gestión ambiental deberá tomar en cuenta diversas propuestas de ordenamiento territorial: político administrativa (jurisdicciones municipales); cuencas (natural) y unidades productivas para establecer escenarios integrados que sustenten la creación de corredores biológicos articulados al Corredor Biológico Mesoamericano. La reforma institucional, debe favorecer el restablecimiento del tejido social -desgarrado por el conflicto armado- y volverlo estable y productivo en distintas regiones. Ello posibilitaría la reconversión económica, el desarrollo social y la recuperación ambiental. La participación ciudadana supone una sociedad civil fuerte y estructurada como condición del desarrollo. Por ello, son indispensables mayores y mejores niveles de organización social y la normatividad que amplíen y eleven los grados de participación ciudadana.
- 2 La nueva institucionalidad deberá contar con *un marco jurídico* que favorezca y estimule la iniciativa ciudadana y la organización de los actores en sus territorios, como mecanismo democrático y vía de solución de problemas. Tal promoción deberá ensanchar y calificar los espacios de participación, democratizando y descentralizando los procesos de toma de decisiones en todos los ámbitos. Deberá superarse la "sectorialidad" y

dispersión de las regulaciones ambientales, sistematizando y simplificando la normativa ambiental existente, creando una legislación marco que permita el equilibrio entre conservación (preservación y uso sostenible) y desarrollo. Se considerarán diferentes tratados internacionales y se trazará una política nacional para la negociación ambiental en diferentes foros internacionales, tales como los acuerdos regionales sobre movimiento de desechos peligrosos, cambio climático y manejo y conservación de ecosistemas.

- 3 La gestión ambiental participativa requiere la socialización del conocimiento, el aprendizaje dinámico y la interacción permanente de los actores en diferentes niveles educativos, formales e informales. La *capacidad y motivación* de líderes, promotores y operadores son base indispensable para conformar, revitalizar y transformar la gestión ambiental. Desarrollar el proceso de conocimiento –con sus soportes institucionales efectivos- es una de las primeras necesidades a satisfacer. Desde esta perspectiva, *las personas deben considerarse como el principal activo de los procesos de cambio*. La integración del sistema de gestión ambiental, estará sustentado en un sistema de educación funcional a las necesidades ambientales, que sea de alta calidad y acción continua. Sin este sistema, muy difícilmente se cubrirán los requerimientos de planes de manejo ambiental.
- 4 Debe garantizarse la fluidez en las relaciones entre la administración y las diferentes organizaciones de la acción colectiva (asociaciones, colectividades, comunidades y empresas) y los individuos, así como entre diferentes tipos de administración (local y central). Deben superarse limitaciones técnicas y gerenciales de los organismos encargados del ambiente para institucionalizar nuevas actividades y dar continuidad de los planes. Se requiere eficiencia del marco jurídico y transparencia y simplificación en sus procedimientos, ante exigencias de procesos acelerados y cambiantes. Deben normarse la descentralización política y las formas de resolución de problemas y conflictos, por medio de la modernización administrativa para brindar servicios de apoyo, con mayor calidad y eficiencia.
- 5 Deben ponerse en marcha mecanismos ágiles y eficientes para atender los servicios que demanden los actores ambientales en diferentes regiones. Se requiere una manera distinta de organizar y ejecutar los procedimientos técnico administrativos, conducentes a un nuevo tipo de prácticas que superen la explotación y el manejo tradicional de recursos naturales. Deberán desarrollarse estilos de conducción más democráticos y descentralizados, bajo la premisa y el rigor de criterios políticos, económicos, sociales y técnicos.

- 6 La reforma institucional ambiental, deberá atender prioritariamente la canalización de recursos financieros, creando fondos específicos, mecanismos de reinversión, asistencia crediticia, canalización de la cooperación internacional y transformaciones en el sistema de cuentas nacionales para incluir la depreciación de los recursos naturales en el PNB, ya que las nuevas metas serían inalcanzables sin un compromiso gubernamental e internacional que se traduzca en asignaciones presupuestarias y acciones que mejoren la administración de los recursos disponibles.

La *gestión ambiental participativa* orienta tres tipos de acciones: (a) *rehabilitación* (trabajar sobre los impactos existentes); (b) *resolución* (trabajar sobre los conflictos que no han llegado a la crisis) y, (c) *prevención* (trabajar para el futuro). Esta gestión ambiental participativa debe:

- 1 Reconocer y asumir que los desequilibrios territoriales son causa de la degradación y la crisis socioambiental.
 - 2 Hacer posible la participación de actores locales en la toma de decisiones e institucionalizar la acción colectiva socioambiental.
 - 3 Crear y/o fortalecer instancias, mecanismos, normas y leyes para la negociación y solución de desequilibrios territoriales a fin de contener y resolver la crisis ambiental.
 - 4 Articular la gestión local-regional a la política económica nacional, satisfaciendo *racionalmente las demandas de bienes y servicios ambientales sin degradar los recursos naturales ni el ambiente*.
 - 5 Institucionalizar un nuevo tipo de relaciones entre la sociedad civil, el Estado y la cooperación internacional, a través de espacios sociales y organizativos que bajo la forma de un Sistema de Gestión Ambiental Participativa -que incluya un sistema de prevención contra desastres- formule e implemente *un plan nacional de coordinación territorial-ambiental que garantice las ofertas ambientales y productivas sobre la base de las capacidades de soporte de cada territorio*.
 - 6 Establecer un nuevo tipo de relaciones internacionales, participando en negociaciones y legitimando tratados internacionales que contribuyan enfrentar la crisis ambiental mundial. Particularmente interesan *4 áreas estratégicas: Cambio climático, Desertificación, Biodiversidad y Aguas internacionales*.
-

Capítulo XIII

Reforma del sistema de salud

Autores

*Herbert Betancourt, (Coordinador) Héctor Castaneda,
Celina de Choussy, Eduardo Espinoza,
Herbert Guzmán, José Ascención Marinero,
Ana Isabel Nieto, Sonia Parada de Orellana,
Margarita Posada, María Isabel Rodríguez,
Zoila Marina Torres de Guadrón, Alcides Urbina,
José Ruales y Roberto Badía, aportes desde
Mesa 17 de Washington D.C.*

Capítulo XIII

Reforma del sistema de salud

Contenido

13.1. Introducción; 13.2. Valores sociales de la salud; 13.3. Análisis sectorial; 13.4. Marco general de la estrategia; 13.5. Componentes de la política de estado en salud; 13.6. Políticas sectoriales específicas.

13.1. Introducción

La REFORMA DEL SISTEMA DE SALUD es un proceso que además de urgente es de naturaleza prioritaria e impostergable. Requiere profundos cambios estructurales y jurídicos: (a) en el modelo de atención a la salud de la población y del ambiente, (b) en la manera de administrar y financiar los servicios de salud, pero sobre todo, (c) demanda un alto grado de voluntad política y fuerte liderazgo para que estos cambios necesarios sean realizados.

Simultáneamente, otros esfuerzos similares de propuestas de reforma impulsados por el Colegio Médico de El Salvador, Comisión Nacional de Salud, STISSS, Sanidad Militar y el mismo Ministerio de Salud tienden a converger en cuanto a la necesidad de un cambio profundo y coinciden en aceptar la crisis actual y en los principales argumentos que lo justifican, estos son:

- 1 El bajo nivel de salud que afecta principalmente a los grupos humanos en mayor exposición al riesgo de enfermar y morir, expresado a través de los siguientes indicadores ^{1/} y ^{2/}: (i) Esperanza de Vida al nacer de 69.4 años; (ii) Tasa de Mortalidad Infantil de 41 por mil nacidos vivos, (iii) Tasa de Mortalidad Materna de 68 ó 147 por cien mil nacidos vivos; (iv) acceso a

¹ PNUD. Informe sobre el Desarrollo Humano. 1998.

² OPS. Publicación Científica No. 549. Las Condiciones de Salud en Las Américas. 1994.

servicios de salud de aproximadamente 40 ó 65%, (v) consultas por habitante al año de 1.3 y, (vi) escasa cobertura en salud del Instituto Salvadoreño de Seguro Social, que oscila entre el 14 y 20% de la población total del país.

- 2 Existencia de factores condicionantes negativos para la salud: (i) 71% de la población en condición de pobreza y 52% en extrema pobreza / ³/; (ii) desnutrición infantil entre 11 y 35%, con 11% de nacidos con bajo peso; (iii) 69% de la población con acceso a agua segura; (iv) 8.4 de médicos y sólo 4.9 de enfermeras por diez mil habitantes; (v) prevalencia de enfermedades infecciosas o enfermedades por subconsumo; (vi) estudios de "tipología de salud" que ubican al país en los últimos grupos de clasificación de países en América Latina; (vii) Bajo Índice de Desarrollo Humano, ocupando el país el lugar número 114 de un total de 174 países a nivel mundial; (viii) deterioro y obsolescencia del recurso físico de salud, y (ix) la existencia de un "sistema de salud" superado por el tiempo y la tecnología, predominantemente burocrático, centralizado, ineficiente, con bajo financiamiento, con priorización de acciones curativas y que carece de sostenibilidad humana, de equidad y de eficiencia social.
- 3 La inadecuada estructura institucional del sistema que tiene como ente rector al Ministerio de Salud y Asistencia Social a quien se asigna la realización de las funciones de: (i) financiamiento, (ii) normalización (regulación y control); (iii) organización de servicios, (iv) ejecutor de la entrega de prestaciones de salud, y (v) coordinador de las acciones intersectoriales. Este Sistema es prácticamente el mismo -con pocas variables- que se diseñó en 1964.

Un proceso de esta magnitud demande requisitos fundamentales: (1) esfuerzo colectivo y concertado, que articule la participación de los múltiples actores del sector salud fuertemente cohesionados por un ACUERDO SOCIAL; (2) una POLITICA DE ESTADO, que delimite con claridad la naturaleza y alcance de la reforma, sus valores y principios rectores, la suficiencia de los recursos disponibles y la garantía de cumplimiento; (3) seguridad de un COMPROMISO FINANCIERO que permita la sostenibilidad del Sistema, bajo criterios de focalización del gasto público en favor de los programas preventivos de mayor beneficio para la salud de la población. .

³ BID. Las Economías de los Países Centroamericanos. Edición V. Washington, D.C. Julio de 1998.

13.2. Valores sociales de la salud

La producción social de salud está íntimamente ligada al desarrollo integral de toda la sociedad. El bien salud depende tanto del desarrollo y crecimiento económico, como del desarrollo social, político, cultural y ecológico. A su vez, la salud de la población es básica para garantizar el desarrollo económico, el bienestar, el desarrollo humano y la calidad de vida de toda la población. La salud se convierte así, en un fin que permite la realización y el desarrollo humano, y en un medio para el logro del bienestar y la equidad social.

En El Salvador, debe considerarse al ser humano como eje y objetivo **del desarrollo nacional**, y como tal toda persona que sea parte de la sociedad debe disfrutar de su salud, pudiéndose considerar *saludable* si cumple con los siguientes criterios:

- 1 Desde el inicio de su vida tiene satisfecha sus necesidades afectivas y es estimulado a desarrollar sus habilidades y potencialidades;
- 2 Crece en un ambiente limpio, en una sociedad que le garantiza seguridad y opciones de crecimiento personal a través de la satisfacción de sus necesidades básicas;
- 3 Tiene acceso a empleo digno y productivo;
- 4 Ha tenido la oportunidad de descubrir y afianzar valores humanos y que tiene derecho a participar, a sentir y expresarse libremente.
- 5 Ha logrado desarrollar y madurar su parte emocional y es capaz de enfrentar las dificultades con inteligencia.
- 6 Goza de bienestar físico, mental y espiritual.

13.3. Análisis sectorial

Debemos empezar reconociendo que se han alcanzado logros importantes en el mejoramiento de la situación de salud y en el desarrollo, cobertura y calidad de la red de servicios de salud a nivel nacional, durante las últimas décadas.

Sin embargo, todos los estudios que analizan la situación de salud del país plantean el mantenimiento de serias deficiencias relativas a cobertura, acceso, calidad, calidez y prontitud de los servicios de salud; poca habilidad gerencial y administrativas; bajo financiamiento con una relativa baja capacidad de ejecución de los recursos existentes.

A. Avances y logros del sistema de salud

El documento "Medición de las Metas de Media Década, 1966" publicado por UNICEF, señala que los esfuerzos realizados en el pasado han permitido alcanzar metas importantes en actividades preventivas como la cobertura de Inmunizaciones, las que según los datos disponibles superan el 90% para Póliomielitis, Difteria, Tosferina, y Tétanos en los niños menores de un año, lo que ha permitido la erradicación de la Poliomiélitis y la eliminación de las muertes por Sarampión. Adicionalmente, se reporta una importante reducción de la Mortalidad Infantil a 31 niños de cada mil nacidos vivos, ya por debajo de la meta propuesta para el año 2000.

Se han realizado grandes esfuerzos para ampliar la red de servicios en cuanto a infraestructura, horarios de atención al público y equipamiento; sumando a la capacidad instalada de la seguridad social y la oferta de servicios privados, se puede considerar que en términos generales se cuenta con una red de servicios que podría satisfacer la demanda de la población nacional.

En el Cuadro 1 se presenta el inventario de recursos disponibles, sin incluir las instalaciones de Sanidad Militar, CEL, ANDA, Bienestar Magisterial, clínicas asistenciales de diferentes entes gubernamentales y las sedes de miles de Promotores de Salud del área rural, que trabajan con el gobierno, las ONG,s, Iglesias y otras entidades de servicio.

CUADRO 1
Inventario de Infraestructura Nacional de establecimientos de Salud

SUB-SECTORES			
MSPAS	ISSS	Privado lucrativo	Privado no lucrativo (ONG)
30 Hospitales	15 Hospitales	36 Hospitales	5 Hospitales
350 Unidades de salud	27 Clínicas comunales	Clínicas y consultorios privados	Clínicas comunales
98 Dispensarios	100 Clínicas empresariales		Dispensarios y casas de salud
34 Centros rurales de nutrición			Botiquines comunitarios

B. Perfil epidemiológico

Nuestro Perfil Epidemiológico es considerado mixto, por un lado sigue mostrando todas las características de un país subdesarrollado y pobre, en donde se manifiestan enfermedades prevenibles, infecciosas y las generadas por las deficiencias de la cobertura de atención médica, y por el otro lado, se reporta las enfermedades crónico-degenerativas características de poblaciones de adultos mayores, como las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, la diabetes, etc., y enfermedades propias de los ambientes urbanos y los conglomerados poblacionales, como los accidentes de tránsito, la violencia y las enfermedades mentales.

Sin embargo siguen siendo predominantes las patologías de la pobreza, nuestros datos estadísticos actuales mantienen patologías similares a las de hace cincuenta años, que, aunque han reducido su frecuencia y letalidad, no hemos podido erradicar.

El incremento en la esperanza de vida de la población ha aumentado la proporción de personas en edad adulta y de adultos mayores, cuyo perfil de enfermedad varía en relación a una población mayoritariamente joven que observamos en el pasado, lo que crea una presión sobre el contenido y la calidad de los servicios a prestar.

Los logros en otros sectores de la sociedad, especialmente el incremento en los niveles educativos, el ambiente de paz, el ejercicio de la democracia y la estabilidad macroeconómica incrementan la demanda de la población hacia los servicios de salud, tanto del sector público, la seguridad social, como de las instituciones privadas.

C. Principales problemas del sistema de salud

C.1. Inequidad en el acceso a los servicios de salud

Los limitantes del acceso a los servicios son de diferente naturaleza, incluidos los factores económicos, geográficos, culturales y de confianza de la población hacia los servicios. Para buena parte de la población, especialmente aquella en extrema pobreza, los gastos para recuperar su salud son incosteables. En términos geográficos, no es necesariamente la distancia el factor limitante, sino las condiciones de las calles, falta de un puente, y el costo del transporte hacia los servicios de salud.

En lo cultural, el tipo de atención dado en los establecimientos públicos, impersonal y autoritaria, obliga a la auto medicación, la visita al curandero y al dependiente de farmacia.

Sumado a todo esto, la inequidad de la distribución geográfica del personal, el desabastecimiento de medicamentos, materiales y equipo, no permite a los establecimientos, especialmente a los de Primer Nivel de Atención, cumplir con las funciones que les corresponderían.

C.2. Ineficacia del Sistema de Salud, debido a disponibilidad y capacidad resolutive limitadas

El Sistema de Salud actual no ofrece la capacidad de resolver los problemas más comunes más cerca de donde estos ocurren, existe una gran concentración de la oferta técnica y tecnológica en los grandes centros nacionales con desatención a los niveles regionales y locales.

C.3. Ineficiencia del Sistema de Salud debido a su capacidad gerencial débil y a sistemas de información poco ágiles

Las formas de organización y administración de los recursos de salud, tanto financieros y físicos, como de recursos humanos y tecnológicos, muestra duplicaciones y desperdicios evidentes, debidos a la centralización, los esquemas gerenciales burocráticos, falta de personal debidamente capacitado, deficientes sistemas de información gerencial, sobrecarga de actividades en tareas no prioritarias y otras.

C.4. Obsolescencia del Marco Legal

La evolución del Sector Salud y las necesidades de cambio avizoradas, no son compatibles con el marco legal existente, que establece la estructura de un Sistema de Salud que requiere ser modificado y las responsabilidades de unas instituciones que en este momento deben variar su misión, para enfrentar los retos de la sociedad salvadoreña del próximo milenio. La reforma al marco legal debe ser coherente con las macroreformas que se generen como parte del proceso de reordenamiento del conjunto de la sociedad, y particularmente del sector salud.

El actual Código de Salud no está acorde con las necesidades que en materia sanitaria se exigen en sociedades que aspiran a ser modernas en un mundo

globalizado, Ejemplos: en Salud Ambiental carencia de regulaciones específicas para el manejo de productos y desechos peligrosos; vacíos en la regulación y control de medicamentos y de la higiene de los alimentos, etc.

C.5. Financiamiento insuficiente, aún por debajo de los niveles de la década de los 70's

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, enfrenta una seria crisis financiera. Crisis que encuentra sus raíces, en los altos costos de los servicios de salud, en los escasos recursos financieros disponibles para hacerles frente y en la poca eficiencia en el manejo de los recursos disponible. En la estructura del presupuesto del ramo, se otorga un alto porcentaje al pago de salarios, servicios básicos y otros gastos de carácter fijo; mientras que a rubros críticos como medicamentos, mejores equipos, reactivos y materiales, inversión en nuevos y más integrales formas de atención, se les designan cantidades insuficientes. La consecuencia negativa es el deterioro de la calidad de atención a los salvadoreños.

C.6. Falta de liderazgo y rectoría del sector por parte del Ministerio de Salud

La función política y de autoridad sanitaria legalmente asignada al Ministerio de Salud, como máximo organismo del Estado en materia de salud, ha sido ejercida con bajo perfil, permitiendo la ineficiencia, ineficacia e inequidad en la provisión de servicios de salud a la población.

La ley y reglamentos del ISSS, que le confieren autonomía administrativa y financiera, indican su relación con el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, pero no establecen las vinculaciones entre el Programa de Salud del ISSS y el ente rector de la salud en el país, tampoco definen sus interrelaciones con las demás instituciones del sector salud. Otras instituciones de seguridad sociales han sido creadas de manera independiente, sin coherencia con los principios de la seguridad social y sin ninguna previsión de coordinación con el Ministerio de Salud.

13.4. Marco general de la estrategia

A. Objetivo general

Que todos los salvadoreños y salvadoreñas crezcan y disfruten en un ambiente que les permita desarrollar su inteligencia, habilidades, destrezas y que los posibilite física, mental y emocionalmente a incorporarse a la vida productiva del país.

B. Objetivos del sistema de salud

El Sistema de Salud puede evaluar sus políticas a través del cumplimiento de sus objetivos primordiales, que deberán guiar la gestión de las diferentes entidades y organizaciones del sector salud, tanto en el ámbito de su rectoría y financiamiento, como de la provisión de servicios de salud pública y de atención a las personas y al ambiente.

EQUIDAD	Igualdad de oportunidad de la población a niveles óptimos de salud integral individual, familiar, ambiental y comunitaria. Igual oportunidad de acceso ante una misma necesidad de salud, de la gente y del ambiente en que viva. Protección financiera en salud a los grupos vulnerables.
EFICIENCIA	Provisión de los servicios haciendo uso racional de los recursos disponibles y apropiados a las necesidades de la población. Alcanzar los mayores niveles de salud posibles con los recursos humanos, técnicos y financieros disponibles en el Sistema de Salud, escogiendo las opciones de intervención que produzcan mayor rendimiento y; producción de los servicios con el menor desperdicio posible.
EFICACIA	Cumplimiento de las coberturas y tipos de servicios requeridos por la población en cantidad y calidad necesarias. Incremento de los indicadores positivos de salud Poblacional y Ambiental.
CALIDAD	Calidad Técnica: Cumplimiento de parámetros técnicos. Satisfacción óptima de quien demanda y quien oferta los servicios, y su participación consciente y afectiva en el proceso de producción social de salud.

C. Principios y valores de la política de salud

La Política de Estado para el Sector Salud, debe responder a los principios y valores señalados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la

Constitución y las leyes de la República, y en las demandas actuales de la sociedad salvadoreña.

PRINCIPIOS	DESCRIPCION
IGUALDAD Y DERECHO HUMANO	<ul style="list-style-type: none"> • Se debe respetar el derecho a la salud de todas las personas y educar sus responsabilidades individuales para conservarla y fomentarla. • Derecho a la salud integral de todos y cada uno de los habitantes del país, en función de sus necesidades, sin discriminación por razones de su capacidad económica, condición social, riesgo de enfermedad, ubicación geográfica, raza, género o edad.
UNIVERSALIDAD	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso de toda la población de El Salvador a la cobertura de los servicios básicos que le permitan mantenerse saludable o recuperar su salud para el disfrute de la vida plena.
INTEGRALIDAD	<ul style="list-style-type: none"> • Concepción bio - psico - social de la salud. • Sistema de salud pública y provisión de servicios que incluye promoción y protección de la salud, prevención, recuperación y rehabilitación de la enfermedad. • Concepción integrada de Salud Poblacional y ambiental.
SALUD EN EL DESARROLLO	<ul style="list-style-type: none"> • Salud integral como resultante de las acciones de todos los sectores públicos y privados de la sociedad (intersectorialidad) en cada ámbito de acción del desarrollo humano
PARTICIPACION SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Deber individual, familiar y comunitario en la producción social de la salud. • Todas las personas y grupos sociales del país deben tener formas y mecanismos de participación en el proceso de construcción de la salud, desde su diseño, hasta la ejecución y evaluación.
SOLIDARIDAD	<ul style="list-style-type: none"> • Todos los individuos deben contribuir a la salud de acuerdo a sus capacidades y posibilidades. Los que tienen mayor capacidad de pago son solidarios con los que no tienen recursos. • Garantizar capacidad de pago a todos los usuarios de los servicios mediante mecanismos redistributivos o financiamiento directo.
LIBRE ELECCION	<ul style="list-style-type: none"> • Todos los salvadoreños y salvadoreñas deben tener el derecho a elegir con libertad el sistema, profesional o establecimiento de salud en el que desea ser atendido/a.
RESPECTO A LA CULTURA Y A LA DIGNIDAD	<ul style="list-style-type: none"> • Respeto a los derechos y deberes humanos en salud en la provisión de cualquier bien y servicio de la sociedad • Los servicios ofertados deben tomar en consideración, atender y respetar las creencias, valores y todo aspecto cultural de la población, que no dañe su salud o la de las demás personas

D. Características de la política de estado en salud

El punto de partida para cualquier proceso de Reforma del Sistema de Salud es el consenso a nivel del estado Salvadoreño de una Política al respecto, con las siguientes características:

- a) Que exprese con claridad la voluntad política necesaria para impulsar los cambios requeridos en el sistema, para garantizar a la población la cobertura de servicios de salud promocionales, preventivos y asistenciales; de calidad y humanos.
- b) Que permita y estimule la participación ciudadana en todos las etapas del proceso, en respeto a sus derechos y a sus responsabilidades.
- c) Que de espacio a modalidades creativas de oferta de servicios más integrales, de mayor eficiencia y eficacia, que den libertad de elección en función de las expectativas de la población y de la sostenibilidad de los servicios.
- d) Que de espacio y el marco legal correspondiente para una verdadera intersectorialidad y coordinación intrasectorial, incluidas instituciones privadas con o sin fines de lucro.

13.5. Componentes de la política de estado en salud

A. Modelo de atención

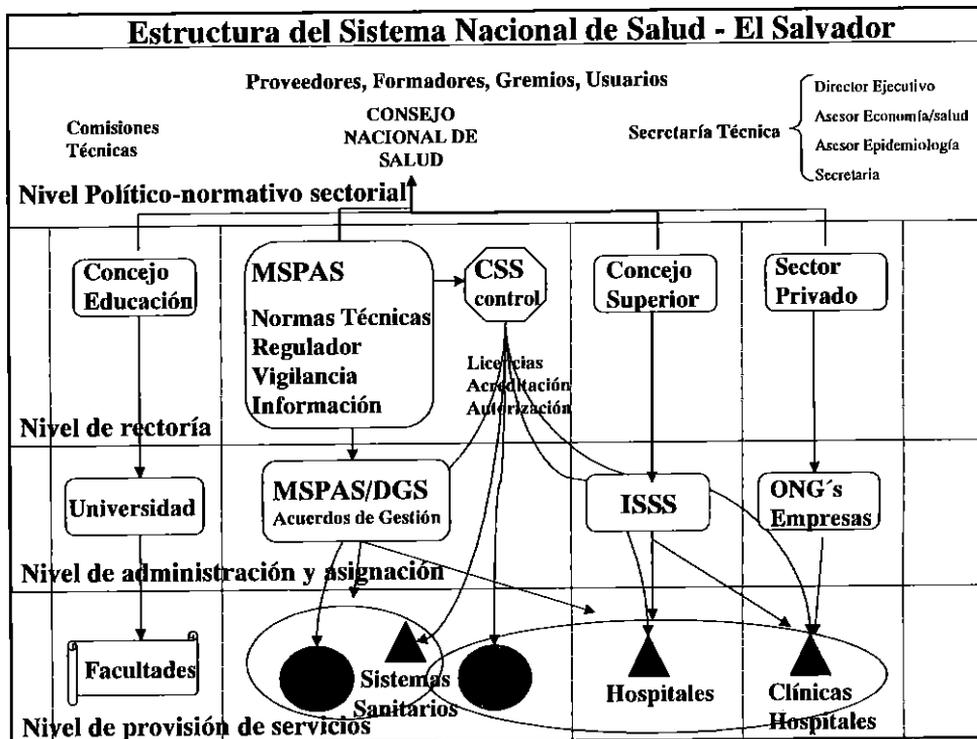
Se desea un modelo de atención cuyo principal sujeto y destinatario sea el hombre y la mujer salvadoreño(a), que lo valore como persona y ciudadano y como destino y fin del desarrollo nacional, garantizándole acceso a los servicios de salud en cualquier lugar de la República y sin consideración de su capacidad de pago.

La atención debe estar disponible a todas horas, durante todo el año, mediante una red de servicios complementaria en su complejidad y distribución geográfica, de suerte que garantice una atención integral; permita la libre elección del ciudadano en cuanto a proveedor de servicios; facilite la mejor relación entre paciente y médico, que se fundamente en una participación social plena, sustentada en amplia información y educación en salud. La alimentación y

nutrición como parte de la seguridad alimentaria nacional se define elementos indispensables y básicos para alcanzar la salud. Para lograr lo anterior será necesario un marco legal facilitador, permisivo y regulatorio de la salud y de las actividades relacionadas con la misma; recursos humanos cuyo desarrollo planificado garantice su adecuada formación capacitación, distribución y gerencia de manera que su accionar se complemente con el de la comunidad, de igual manera velará porque las relaciones con las instituciones garanticen eficiencia y equidad laboral; un financiamiento sustentable y sostenible basado en la solidaridad ciudadana y la priorización de la inversión del Estado Salvadoreño.

Este modelo debe involucrar a todas las entidades del sector, preferentemente a sus principales instituciones, el MSPAS e ISSS, a la vez que tiene que reorganizar su estructura y redefinir nuevos roles y responsabilidades. En este nuevo modelo se debe propiciar la separación de responsabilidades actualmente concentradas en una sola institución para compartir y coordinar con entidades y/o gobiernos locales la responsabilidad del cuidado de la salud.

B. Estructura del sistema



El Sistema Nacional de Salud se estructura en cuatro niveles:

1. Nivel Político Normativo Sectorial.
2. Nivel de Rectoría.
3. Nivel de Administración y Asignación.
4. Nivel de Provisión de Servicios.

B.1. Nivel Político Normativo Sectorial

Este nivel corresponde al **CONSEJO NACIONAL DE SALUD**, una entidad colegiada multisectorial, autónoma, cuyas funciones específicas serán la de establecer las Políticas Sectoriales y las Normativas Generales que regirán en

todo el Sistema; incluidos los sectores, públicos, de la seguridad social, privados con o sin fines de lucro. Este Consejo Nacional ejercerá la visión estratégica del sector y tendrá como fin último la defensa del derecho a la salud de todos los salvadoreños y salvadoreñas.

Se conformaría con DIEZ (10) miembros, todos ellos funcionarios del más alto nivel de sus respectivas instituciones. Estas son: Ministerio de Salud, ISSS, Colegio Médico, Universidades (Facultades de Medicina y otras ciencias de la Salud), Comisión de Salud de la Asamblea Legislativa, COMURES, ONGs, Sector Privado, Consejo de Educación Superior (MINED) Consejo Superior de Salud Pública. Estaría presidido por el Ministro de Salud.

Para su funcionamiento, se contaría con un presupuesto independiente del establecido para el MSPAS. Para su conformación se contaría con un reglamento específico que garantice la representatividad sectorial, sin compromisos de ningún tipo.

Para la operativización de sus atribuciones, se apoyaría en una Dirección Ejecutiva, ocupada por un profesional de alto nivel con reconocida capacidad técnica en el campo de la Salud Pública; auxiliado por dos subdirecciones: Economía de la Salud y Epidemiología. Para desarrollar sus tareas de campo se integrarían Equipos Técnicos Idóneos contratados por períodos específicos. .

B.2. Nivel de Rectoría

A este nivel se ubicaría el MSPAS, bajo cuya rectoría se encontrarían las demás instituciones sectoriales incluidas: Seguridad Social, la entidad que represente al sector privado con o sin fines de lucro, y el CSSP. Con El Consejo de Educación Superior se establecerá estrecha coordinación para ejercer las normativas a nivel de todas las instituciones académicas pública y privadas para conducir la política de formación de recursos humanos dentro del sector salud.

En este nivel se establecerían las normas técnicas que regularían el funcionamiento, la vigilancia y el control de las instituciones que integran los otros dos niveles. El CSSP mantendría sus atribuciones en cuanto al otorgamiento de las licencias de ejercicio profesional, acreditación y autorización de prestación de servicios a todos los niveles de su competencia.

B.3. Nivel de Administración y Asignación

Aquí se ubican las instancias técnico administrativas que gerencian todos los recursos disponibles para el sector, (MSPAS, ISSS, Empresas, ONGs y Universidades y otras instituciones de enseñanza superior). Atribución específica dada a estas instancias, dentro del modelo propuesto, es la de otorgar mediante **Acuerdos de Gestión**, la responsabilidad de la prestación de servicios de salud en los niveles operativos. Estos acuerdos están regidos por los cánones contractuales vigentes y aplican en toda su extensión.

B.4. Nivel de Provisión de Servicios.

Lo integran, la red de establecimientos del Ministerio de Salud y del ISSS a nivel nacional, las clínicas y hospitales privados, de instituciones con o sin fines de lucro, y otras facilidades del sector, incluida la amplia red de dispensarios, casa de salud, farmacias comunitarias y otras relacionadas con los Promotores de Salud. El desempeño de sus responsabilidades estará en apego a los lineamientos contenidos en los Acuerdos de Gestión, los cuales serán congruentes con las necesidades en Salud planteadas por las comunidades y sus representantes del nivel local. La participación ciudadana en el establecimiento de los términos específicos de los acuerdos de gestión es de suma importancia, puesto que esta es la base sobre la cual se establece el control ciudadano y la evaluación de desempeño de cada establecimiento que brinda atención al público.

Las Universidades y otras instituciones de enseñanza superior en el campo de las Ciencias de la Salud tendrán su correspondiente operativo en este nivel, en las Facultades de Medicina, y otras instituciones de Educación Superior en el campo de la salud, debidamente autorizadas y acreditadas; y que desarrollan sus actividades formadoras de recursos humanos, incluida la investigación y acciones de proyección social, en coordinación con las instituciones operativas de salud. Según las características descritas en el enunciado del Modelo de Salud deseado, el énfasis preventivo de la atención es aplicable no sólo a la oferta de servicios en los establecimientos de salud sino que además, a los contenidos curriculares de las carreras impartidas, de esta manera habrá mayor correspondencia al tipo de servicios demandados y requeridos por la comunidad.

El funcionamiento de todos los establecimientos que proporcionan servicios en salud a la población estará regido por la misma normativa y reglamentación, en esta se establecerán las vinculaciones complementarias entre los diferentes niveles de complejidad de los establecimientos, así como de las funciones, atribuciones, sistemas de información, y demás nexos. El nivel de descentralización de las funciones, la autonomía de gestión y los mecanismos de

sostenibilidad serán producto de análisis ulterior, siguiendo criterios específicos según las condiciones de los municipios o regiones geográficas, teniendo siempre en cuenta la eficiencia y racionalidad en el uso de los recursos en función de mejorar la calidad de atención brindada a la población.

13.6. Políticas sectoriales específicas

La estrategia aquí planteada para impulsar la Reforma del Sistema de Salud requiere de mayor definición de algunas Políticas Sectoriales consideradas consistenciales a la propuesta, entre estas: Política de Recursos Humanos, Política de Medicamentos, Política Financiera (Fondo Nacional de Solidaridad para Salud), Marco Legal. Cada una de estas se describe a continuación:

A. Desarrollo de los recursos humanos y de la capacidad científico técnica

Se considera el campo de recursos humanos, fundamental en la producción de servicios de salud y a los hombre y mujeres que trabajan en él, como actores protagónicos, sujetos y objetos del proceso. En este sentido es imprescindible:

Establecer una política de recursos humanos en salud, producto de la concertación intersectorial e intrasectorial en cuya formulación, operacionalización y monitoreo permanente se ponga de manifiesto el compromiso solidario del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, de las instituciones formadoras, en particular universidades y de los sectores gremiales, sector privado (con o sin fines de lucro), así como técnicos y trabajadores del campo.

Las políticas de desarrollo de recursos humanos en salud deben reflejar las políticas nacionales en cuanto al papel de los salvadoreños como el principal elemento de desarrollo económico y social.

Otorgar un lugar prioritario en la planificación de recursos humanos en salud, a la participación social y a las distintas formas de organización de la sociedad civil.

Es imperativo la realización de un censo nacional de recursos humanos en salud y el estudio de sus tendencias, a fin de orientar el desarrollo de la fuerza laboral en salud.

Desarrollar un sistema nacional de información sobre recursos humanos en salud que sirva de base a la planificación estratégica de dicho personal.

La calidad de la atención y educación en salud exige el establecimiento de los procesos de acreditación institucional y de programas, así como la certificación de las profesiones y técnicos de la salud.

Debe garantizarse la responsabilidad estatal en la formación de personal de salud y en los procesos de capacitación y educación permanente.

La calidad del proceso formativo debe descansar en una adecuada integración docente asistencial investigativa y en un compromiso social al servicio de la sociedad salvadoreña.

La capacitación de los recursos humanos debe reflejar los valores, políticas, estrategias de la reforma y será un proceso integral e integrador, humanizante, sistemático, centrado en la persona y complementario al proceso de formación.

Promover la reflexión y debate sobre aspectos críticos del desarrollo de recursos humanos en salud y estimular la investigación científica sobre el campo.

Concederle alta prioridad a la modernización de los procesos de gestión que, dando respuesta a los principios de equidad, eficiencia, eficacia y universalidad en la atención a la salud, garanticen una administración humana, incorporando incentivos económicos, educativos y laborales, que coadyuven a una adecuada distribución geográfica del personal de salud.

B. Política de medicamentos

En El Salvador existe un desordenado y poco controlado mercado de medicamentos, esto lo podemos demostrar en los siguientes aspectos:

Ausencia de una política nacional de medicamentos que rijan su producción, control de calidad, distribución y consumo.

El MSPAS no cuenta con los servicios adecuados para realizar el control de calidad de los medicamentos, lo que por mandato constitucional, (Art. 69), se le ha delegado.

La población consumidora está poco informada acerca del contenido, efectos secundarios de algunos medicamentos que consume, a o que se suma la generalizada cultura de la automedicación.

Los medicamentos en su mayoría son prescritos por dependientes de las farmacias quienes no siempre cuentan con la formación adecuada para ello.

El Consejo Superior de Salud Pública tiene registrados más de 20 mil medicamentos, muchos de los cuales tienen usos controversiales, adicionalmente éste no cumple con todas las funciones atribuidas en cuanto a supervisión y control por falta de personal y presupuesto.

La política de liberalización de la economía abarca el mercado de medicamentos afectando al consumidor con el libre juego de la oferta y la demanda.

En el país se autoriza el uso de principios activos de reconocido efecto dañino para la salud de la población, razón por la cual han sido retirados del mercado en otros países.

PROPUESTAS

Para que exista un mercado de medicamentos regulado y racional es fundamental que el MSPAS asuma un papel más determinante como ente regulador.

Crear y aplicar una efectiva política nacional de medicamentos que regule su prescripción y dispensa o venta.

Diseñar una estrategia hacia la población que oriente al uso racional de medicamentos, **evitando** los riesgos de la automedicación.

Incluir el tema del uso racional de los medicamentos como parte de la currícula educativa de los profesionales de la salud en general.

Fortalecer el laboratorio de control de calidad de medicamentos del MSPAS y establecer una normativa que permita el control y la calidad de los medicamentos.

C. La creación de un fondo nacional de solidaridad en salud

El actual nivel de inversión gubernamental en el Sistema de Salud es insuficiente, es necesario asignar y atraer más recursos económicos, este es un requisito indispensable para impulsar la Reforma y alcanzar los objetivos propuestos. Dentro de la propuesta se considera la conformación de un Fondo Nacional de Solidaridad en Salud, con fondos provenientes de diferentes fuentes:

- Presupuesto regular del GOES.
- Impuesto selectivos (tabaco, alcohol, otras industrias).
- Cotización a los Sistemas de Seguridad Social.
- Fondos especiales (lotería, patronatos, donaciones).
- Donaciones internacionales.
- Aportes de usuarios.
- Aportes de contrapartida de organizaciones sin fines de lucro.

En la lógica de un Sistema de Salud integrado, el uso de este Fondo de Solidaridad así conformado, sería manejado con visión estratégica por el Consejo Nacional de Salud; su uso normado y regulado por el Ministerio de Salud, administrado por el nivel gerencial del Sistema y asignado a las unidades operativas según los contenidos de los Acuerdos de Gestión previamente descritos, incluida la auditoría del uso de los fondos.

D. Estructura del marco legal

El marco legal general no es adecuado para las necesidades actuales y futuras del sector salud y su desarrollo reglamentario es incompleto. Es imprescindible partir de la visión general del sistema nacional de salud proyectada a mediano y largo plazo para que la revisión y adecuación del marco legal haga factible la reforma del sistema.

Las disposiciones constitucionales que nos rigen, deben ser cumplidas por todos los organismos sectoriales involucrados en ejecutar la política nacional de salud.

El marco legal en el sector salud debe tener como objetivo que El Salvador cuente con instrumentos legales, que permitan fortalecer al Estado y a las instituciones que lo integran, en su función normativa, reguladora, de control y subsidiaria, aplicables a nivel sectorial de salud (entidades públicas y privadas).

El fortalecimiento debe estar orientado a:

- 1 Cumplimiento efectivo del rol rector por parte del Ministerio de Salud, en forma independiente de los entes normados y regulados u otros grupos de presión.
- 2 Regulaciones efectivas para protección de la salud.

- 3 Implantación de sistemas de supervisión y vigilancia, que no produzcan obstrucción o burocratismo.
- 4 Instituciones públicas que cumplan con su rol regulatorio y de control, en forma independiente de los actores regulados y controlados y otros grupos de presión.
- 5 Capacidad para hacer cumplir las disposiciones legales y regulatorias e imponer sanciones a los infractores.
- 6 La ley y reglamento de las instituciones de Salud Provisional (seguridad social) debe contener la interrelación con otros actores del sector y con el ente rector.
- 7 Clara delimitación del alcance de la ley, evitándose las duplicidades y vacíos de legislación.

Capítulo XIV

Estrategia nacional de vivienda

Autores

*Carolina Afane, Jesús Amado Campos,
Efraín Fuentes Alvarenga,
Alfonso Antonio García Rivera,
Alejandro González, Carlos Heymans,
Brian Holst, Edín Martínez (Coordinador),
Marta Elizabeth Murcia de López,
René Mauricio Quintana,
Bruno Enrique Tenze Trabanino.*



Capítulo XIV

Estrategia nacional de vivienda

Contenido

14.1. Introducción; 14.2. Marco de referencia para el análisis del problema de vivienda en El Salvador; 14.3. Factores económicos que inciden en el problema de la vivienda; 14.4. Factores técnicos que inciden en la problemática de la vivienda; 14.5. Factores territoriales que inciden en la problemática de la vivienda; 14.6. Factores ambientales que inciden en la problemática de la vivienda; 14.7. Aspecto legal normativo; 14.8. Aspecto institucional; 14.9. Estrategia para la implementación.

14.1. Introducción

La constitución de la república declara a la vivienda de interés social. Todo Salvadoreño tiene derecho a una vivienda y el estado la obligación de fomentar su acceso. La carencia de vivienda adecuada afecta más de 2 millones de salvadoreños. Esto tiene sus raíces en una amplia problemática y a la vez es causa de una “ amplia problemática”.

El déficit habitacional es uno de los graves problemas que afecta la sociedad salvadoreña. La solución integral del problema trasciende los aspectos formales de la información estadística. Es necesario internalizar, que más de la mitad de salvadoreños viven actualmente en condiciones habitacionales por debajo de las condiciones mínimas aceptables para un ser humano y que consecuentemente afectan su salud y estabilidad familiar. El problema requiere de la urgente atención del Estado y la solución pasa por mejorar sustancialmente las áreas calificadas como críticas: área social, área institucional, económica, territorial, ambiental, técnica y legal normativa.

Al enmarcar la vivienda desde el punto de vista Social, lo que se hace es establecer una referencia a la integralidad de todos los Factores que de una u otra manera son incidentes en ella; no es posible separar del problema de la vivienda uno u otro factor para determinar la magnitud del problema; cualquier separación del contexto nos alejaría de la realidad.

A. Objetivos de la nación

Satisfacer la necesidad de vivienda en igualdad de condiciones a todos los sectores sin excepción, dado su carácter de bien Social

Conciliar el desarrollo habitacional con el Medio Ambiente Natural y Cultural y con los recursos de la Nación, en función de lograr un desarrollo sostenible para beneficio de la comunidad.

Eliminar la marginalidad del sector informal al goce de vivienda, promoviendo y permitiendo la accesibilidad al espacio habitable y sus servicios básicos sin restricciones de clase.

B. Objetivos generales de la estrategia

Proponer una recomposición profunda del esquema Social e Institucional actual relacionado con la vivienda, que permita romper las barreras que impiden al sector de población históricamente marginado al acceso a los beneficios del país y consecuentemente a la satisfacción de su necesidad de habitabilidad.

Establecer un plan escalonado que contenga como prioridad la reformulación del sistema que conforma la Vivienda; detener el crecimiento del déficit habitacional, absorber su crecimiento natural y finalmente abatir y superar el déficit.

C. Objetivos específicos

Lograr que se reconozca y sé de vigencia al verdadero papel que la vivienda representa como bien Social tal como lo manda la Constitución de la República.

Revisar y readecuar el estamento institucional con el propósito de revertirlo en un factor de promoción y solución al problema de la vivienda.

Equilibrar la inversión pública estableciendo igualdad de trato al sector vivienda como el otorgado a otros de igual o menor requerimiento social, focalizando las inversiones prioritariamente en los sectores menos atendidos.

Abatir en el plazo de veinte años el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda con equidad social (sin distinción de sectores) y territorial (todo el territorio en los ámbitos rural y urbano).

D. Objetivo de la mesa

Mediante la identificación de factores críticos y propuestas de acción, proponer una estrategia que promueva la recomposición del esquema Social imperante, a fin de que se permita superar la problemática de la población carente de vivienda.

Identificar factores, sectores y actores que de una manera u otra son partícipes de la problemática del sector vivienda.

Identificar puntos críticos susceptibles de ser intervenidos para lograr una solución al problema.

E. Definición de vivienda

La vivienda se concibe como un espacio necesario para la protección ambiental del individuo y de su familia. Contiene tres componentes básicos que son: tierra, casa y servicios. La tierra es importante porque ofrece seguridad al grupo familiar y a la comunidad, cuando está garantizada jurídicamente su propiedad, consecuentemente promueve el arraigo y estimula la protección del medio ambiente y el desarrollo progresivo de la vivienda. La casa constituye el espacio cerrado de construcción que protege al grupo familiar de las adversidades del medio ambiente y de los delincuentes y elementos negativos de la sociedad. La casa requiere de un mínimo de espacio necesario para un desarrollo humano aceptable, que tiene una repercusión directa en la salud física y mental, las relaciones interfamiliares, y la privacidad de los miembros del grupo familiar. Los servicios representan un aspecto importante que complementa la vivienda, entre los más importantes están: el agua potable, la educación, la salud, la energía eléctrica y aguas negras.

La vivienda constituye para la mayoría de la población, el patrimonio más importante. Es un activo de productividad de las familias en el sector informal, también es un medio de reproducción y producción. La construcción y acceso a

una vivienda representa nuevas fuentes de trabajo, es uno de los factores que tiene más efecto económico en cadena; al mismo tiempo, en el plano familiar, es donde suceden los acontecimientos más importantes de las personas, donde se sueña, donde se tiene las intimidades más grandes, donde se crea, donde se comparten las angustias y los momentos más gratos de la vida. Esta caracterización de la dimensión humana de la vivienda representa lo menos cuantificable pero lo más importante para el desarrollo de la familia.

14.2. Marco de referencia para el análisis del problema de vivienda en El Salvador

A. Vivienda, pobreza y desempleo

El Salvador históricamente ha padecido de pobreza estructural, la cual se ha acrecentado llegando la pobreza a los 2/3 de la población. Las cifras estadísticas encubren el problema de que la mayoría de salvadoreños no tiene empleo formal, debiendo recurrir al subempleo (algunas horas al día, algunos meses al año y trabajos con ingresos marginales). Es en este sector informal donde principalmente se concentra el problema de la vivienda.

Según fuentes oficiales, el 39% de la demanda urbana corresponde a familias con ingresos hasta un salario mínimo y el 78%, hasta 2 salarios mínimos. Al nivel rural, en donde se ubica el 51.9% del déficit habitacional cuantitativo (Doc. OPES, 1997), la situación es más grave, tomando en cuenta que la mayoría de esta población no tiene acceso al crédito formal.

Entre los aspectos negativos que caracterizan el problema de carencia habitacional de los sectores pobres y en extrema pobreza, están: el hacinamiento (que puede derivar en promiscuidad, incestos y otros), inseguridad de la vida, baja autoestima y marginación social. La ausencia de vivienda impacta negativamente en la salud y la educación.

Los aspectos arriba descritos acentúan conductas negativas por ejemplo el alcoholismo, violencia familiar, violaciones, prepotencia, etc. Los mencionados problemas tienen casi siempre como víctima a la mujer y los niños.

B. Marginación social: sectores formal e informal

Toda la historia de El Salvador ha sido marcada por una marginación de los sectores más necesitados por parte de los gobernantes y las minorías

privilegiadas. Esto es causal de pobreza, falta de educación, bajos índices de salud y en general de subdesarrollo del país. La marginación ha separado la población en dos sectores con condiciones económicas, oportunidades y estilos de vida radicalmente diferentes, conocidos como sector formal y sector informal.

C. Marginación territorial: migración de lo rural a lo urbano

La marginación también se expresa en lo territorial. La inversión estatal y privada, se concentran casi exclusivamente en San Salvador y en las grandes áreas urbanas, abandonando las áreas rurales. Esto lleva a un desarrollo desequilibrado, provocando la migración desordenada del campo a la ciudad, acentuada por el conflicto bélico recién finalizado y el creciente desempleo en el sector rural. Lo anterior ha producido en el nivel urbano un crecimiento descontrolado, cuya expresión más dramática se manifiesta en el incremento de tugurios y colonias ilegales. Al nivel rural, han crecido también masivamente las lotificaciones ilegales.

La ausencia de servicios que tiene el migrante en el campo se disminuye al llegar a la ciudad, pero aquí es más visible el problema, especialmente cuando se concentran en tugurios.

D. Crecimiento demográfico

El crecimiento de la población fue de 3.4% hace 20 años, reduciéndose en la última década a 2.2%. Este es todavía demasiado elevado para las posibilidades del país, ya que aún con inversiones masivas en educación, salud, servicios etc., casi no se disminuyen las carencias, pues la mayoría de la inversión la absorbe la nueva población. El problema no sólo es la cantidad de población, sino especialmente la velocidad con la que crece.

E. Importancia de la vivienda

La vivienda es una forma de hacer medicina preventiva y evitar enfermedades. Una vivienda que anule el hacinamiento es una forma de aminorar las deformaciones conductuales dentro de la familia. El acceder a una vivienda propia es el mejor estímulo para la superación económica de las personas. El ciudadano que obtiene su vivienda, gana mucho en autoestima y en positivismo para su vida. En otras palabras la vivienda es un elemento con gran potencial para atacar el círculo vicioso de la pobreza en todos sus aspectos, por lo que es un elemento obligado de solución a la problemática nacional.

14.3. Factores económicos que inciden en el problema de la vivienda

A. La inversión pública como subsidio a las clases altas y medias

La inversión pública no está orientada a la demanda de los sectores más necesitados. En el presupuesto general de la nación se asigna muy pocos recursos para vivienda popular y por el contrario dedica sumas importantes para obras públicas (pasos a desnivel, nuevas vías urbanas, etc.) que se convierten en un subsidio al sector formal privilegiado (clases media y alta), ignorando las necesidades de vivienda de los sectores más necesitados de la población.

Se propone:

- 1 La inversión pública en infraestructura vial e hídrica debe mantenerse en el presupuesto, pero reorientada a los sectores históricamente marginados. Asimismo, la inversión debe ser equitativa en la distribución territorial.
- 2 El subsidio debe ser estructural y no coyuntural; debe constituir un porcentaje del presupuesto nacional; su monto debe ser suficiente para ir disminuyendo el déficit habitacional hasta eliminarlo en 20 años como máximo.

B. Falta de inversión en servicios básicos

La población del sector informal y popular especialmente en la zona rural habita en lugares que no cuentan con servicios básicos, que les permita tener una vivienda en condiciones de habitabilidad a las que todo ser humano tiene derecho; además de estar marginados para optar a financiamientos para la adquisición de los servicios.

Se propone:

- Que la inversión estatal incremente la infraestructura y servicios básicos, que es donde se manifiesta la carencia más importante de la vivienda popular rural e informal. El Estado debe invertir en el desarrollo de la infraestructura de los asentamientos populares urbanos y rurales, que hayan alcanzado un grado de desarrollo tal, que la plusvalía favorezca a la familia y no al urbanizador.

C. Mínima inversión para la vivienda popular

Según cifras de FONAVIPO, en sus seis años de existencia se han entregado \$376.26 millones de subsidios para vivienda a los sectores de extrema pobreza de la población, beneficiando a 35.783 familias, representando una respuesta parcial a solo el 7,9% del déficit habitacional de esos sectores

Se propone:

- Que además de reorientar la inversión pública a la infraestructura de la vivienda popular, se asignen recursos subsidiados para la casa misma. La vivienda en altura (sea en lotes individuales o en condominio) debe adaptarse al concepto de progresiva para poder llegar al sector informal mayoritario, con las densidades mínimas que requiere la ciudad.

D. Normas que encarecen la vivienda

Las leyes y normas de desarrollo urbano, pretendiendo que los terrenos reciban todos los servicios posibles, piden requisitos difíciles y hasta imposibles de cumplir para la vivienda popular (normas mínimas recubrimientos de calles, infraestructura básica, terracería masiva, canalización y desaprovechamiento de aguas lluvias, exigencia de servicios caros, estudios de impacto ambiental etc.) por lo que encarece la solución habitacional. El cálculo de las áreas de escuela y las comunales con un área fija por lote es un impuesto del peor tipo, ya que es mayor para los más pobres; así, a un lote de 500 m² se le pide 2% del área útil, y a un lote de 60 m² se le exige 13%. Otras cargas onerosas al precio de la solución son los impuestos, infraestructura pública, comisiones, trámites, comercialización, intereses, etc. Algunas de estas exigencias se han suavizado, pero persiste la obligatoriedad de bajar la densidad, constituyendo la principal causa de encarecimiento del lote. Cálculo

Se propone:

- 1 Eliminar toda la normativa, impuestos, mecanismos y trámites que encarecen innecesariamente la vivienda popular, para poder aplicarlos tanto en asentamientos nuevos como existentes y para ser utilizados no solo por el estado, sino también por las ONG's y el sector privado.

- 2 El Estado debe dotar de toda la infraestructura (vías de acceso, agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, salud, educación, etc.) y recreación, para que el sector privado dedique toda su inversión a la adquisición de los terrenos y a la construcción de las casas.

E. Inaccesibilidad a créditos por el sector informal

Grupos numerosos del sector informal poseen capacidad de pago para créditos menores, pero por la naturaleza de su trabajo es casi imposible que pueda dar constancia de sus ingresos. Por ello tienen poca o nula oportunidad de recibir financiamiento.

Se propone:

- La creación, con el respaldo del estado, de Fondos de Garantía, que aseguren al sistema financiero la recuperación de los préstamos que otorguen a individuos o grupos del sector informal. Estos fondos deberían ser manejados por ONG's con un estricto sentido de recuperación del crédito, para que el Fondo no se descapitalice y no se dé a los beneficiarios mensajes que promuevan la irresponsabilidad.

F. Acceso a créditos para el sector formal

Las altas tasas de interés, la disminución de la capacidad de compra y el desempleo de algunos miembros de los grupos familiares limitan la capacidad de adquisición de vivienda, con créditos de los Bancos.

Se propone:

- 1 Disminuirle a las familias con ingresos de hasta tres salarios mínimos, cinco puntos a la tasa de interés en los créditos a largo plazo que les otorguen los bancos, reembolsándoles a estos las cantidades que dejen de percibir, con bonos para pago de impuesto sobre la renta (crédito fiscal).
- 2 Que se mantengan los beneficios del Fondo Social para la Vivienda, reestructurándolo y capitalizándolo; convirtiéndolo en un banco de economía mixta donde en su dirección mayoritariamente participen los trabajadores y empleadores; participando el gobierno únicamente en su calidad de empleador.

- 3 Establecer una cotización mensual, sobre el monto de las planillas, haciéndolo escalonadamente hasta llegar a un dos por ciento, en un plazo de veinticuatro meses.

G. Estrategia financiera

Aproximadamente las 2/3 partes de los salvadoreños viven en situación de pobreza, y la mitad de estos (1/3) padecen pobreza extrema. La mayor parte de ellos pertenecen al sector informal o marginado y habitan en la zona rural. Este sector que por definición no tiene ingresos suficientes para la canasta básica y muchas veces ni siquiera para una alimentación mínima, hace esfuerzos titánicos para ir desarrollando su vivienda, para al final de su vida tener un refugio, que en la mayoría de casos no tiene ni la extensión ni las condiciones físicas mínimas para ser considerada digna. Las mayores carencias de estas viviendas son en este orden: servicios básicos, seguridad en la tenencia del lote, construcción reducida, materiales de construcción inseguros e insalubres, accesos difíciles y otros. El déficit ha sido cuantificado históricamente, oscilando entre 400.000 y 600.000 unidades, dependiendo de la interpretación subjetiva del encuestador sobre el grado de degradación de la vivienda investigada. La solución al problema por los procedimientos formales costaría al menos (400.000x70.000) 28.000 millones de colones, los que divididos entre 20 años significaría 1.400 millones, sin contar con el crecimiento vegetativo de la población.

Los pobres del sector formal tienen dificultades similares; la oferta de vivienda, con pocas excepciones, es para familias de 2 salarios mínimos y más, cuando la tercera parte de las familias formales obtiene de 1 a 1.5 salarios mínimos; esto es especialmente dramático entre jefes de hogar mujeres con 1 a 4 hijos o dependientes, que tienen que recurrir a mesones y tugurios.

El déficit a cubrir en ambos sectores lo cuantificamos así:

Déficit a cubrir	400,000 en 20 años
A Cubrir / año	20,000
Déficit vegetativo anual	24,000 viviendas / año
Déficit a cubrir anualmente	44.000 viviendas
De estos:	
a) A cubrir Sector Formal	14.000 viviendas/año
b) A cubrir Sector Informal	30,000 viviendas/año

Se propone para el sector formal:

- Apoyar los esfuerzos de acción de la empresa privada y ONG's, para lograr una oferta suficiente para las familias con ingresos inferiores a 2 salarios mínimos. Esto se lograría: (1) eliminando trámites, pagos y burocracia innecesaria; (2) subsidiando las soluciones para estas familias, (3) eliminando o bajando las actuales normas "mínimas", a niveles de factibilidad de compra por los pobres; y (4) promoviendo la vivienda progresiva. El financiamiento vendría del sistema financiero tradicional, con énfasis en la readecuación del F.S.V., ya mencionada.

Se propone para el sector informal:

- Además de las propuestas para el sector formal que sean aplicables, deberá adoptarse y fortalecerse la solución progresiva como única forma de dar una cobertura masiva. El esfuerzo de adquirir un lote (comprado, donado o semi donado) no debe rechazarse sino capitalizarse; el esfuerzo de conseguir y trabajar miles de horas con materiales precarios para levantar un techo, debe aprovecharse y no atrofiarse. Esto y más es el aporte de la familia que complementado con el apoyo de la sociedad, constituyen el valor total de una vivienda digna. Con múltiples y fuertes variantes, las etapas del proceso pueden tipificarse así:
 - a) La familia adquiere su lote con eventual apoyo financiero.
 - b) El estado le proporciona la infraestructura hidráulica, eléctrica y accesos.
 - c) La familia levanta su unidad básica con apoyo organizacional (donado) y en materiales del estado. Este apoyo puede darse directo por el estado, o indirecto por medio de ONG's.
 - d) El estado le dota de educación, salud, etc.
 - e) Con el tiempo la familia amplía su vivienda, por medio de ahorros y crédito en materiales el cual se canalizaría por su misma organización comunal o local, y vendría del sistema financiero formal.

La propuesta anterior se cuantificaría en términos aproximados así:

	COSTO UNITARIO (miles de ¢)			Inversión GOES (millo.de ¢)	
	Total	Benefic.*	GOES	20,000 viv/año	20 años
Terreno (70 m ²)	5	5			
Infraestr. y Acceso	15		15	300	6000
Unid. Básica (30 m ²)	25	15	10	200	4000
Administración	5		5	100	2000
TOTAL	50	20	30	600	12000

* Nota: Esto incluye: 1) el aporte en terreno y lo que el beneficiario tenga construido, 2) el trabajo de auto-construcción y 3) algún crédito eventual del estado.

El cuadro anterior es una aproximación muy general, de lo que el Plan Nacional de Vivienda debe concretizar, contando con más tiempo y recursos. Las cifras representan promedios que pueden variar grandemente y están dadas a precios constantes de 1998, por lo que año con año deben ser actualizados por el gobierno. En cuanto al aporte del GOES se estableció una cifra que puede ser absorbida por la simple reorientación equitativa del presupuesto actual del Estado. El aporte del beneficiario será dado sustancialmente por su ahorro y su trabajo, y lo que se le preste no debería ser mayor de ¢5.000 para los pobres, ni mayor de ¢2.000 para la extrema pobreza.

Para lograr esto debe mejorarse a FONAVIPO en cobertura, eficiencia, flexibilidad y agresividad, ya que en la actualidad es la única institución financiera que trabaja con este esquema. Debe realizarse, concretarse y hacerse eficiente las relaciones de este financiamiento con las ONG's y gobiernos locales que la ejecutarán. Deben crearse las instancias comunales que serán la base del sistema. Deben crearse fondos de garantía privados que viabilicen los créditos. Debe evitarse que FONAVIPO sea desviado a dar vivienda formal y para sectores de más de 2 salarios mínimos.

14.4. Factores técnicos que inciden en la problemática de la vivienda

A. Ausencia de control de calidad

Ausencia de Control de Calidad en los insumos de la Construcción y falta de conocimiento y normativa sobre el potencial de uso de cada calidad.

Se propone:

- La creación de un Organismo privado con el aval del estado que establezca y controle las Normas y Especificaciones necesarias para garantizar la calidad, funcionamiento, utilización, duración y construcción. Se controlará que los materiales de producción informal sean utilizados solamente para el uso que su nivel de calidad permita.

B. Dependencia del exterior

Actualmente en la construcción de viviendas se importan muchos productos elaborados o semielaborados que consumen divisas, que deterioran nuestra economía.

Se propone:

- Promover, sin otorgar subsidios, la creación de industrias de sustitución de importaciones de los componentes que son utilizados en la construcción de viviendas (inodoros, cerrajería, conductores eléctrico, resinas, aluminio, vidrio, etc.)

C. Desuso de materiales tradicionales

“La modernización” nos ha hecho olvidar los materiales con que tradicionalmente nuestros ancestros solucionaban la problemática de la vivienda, logrando casi la desaprobación gubernamental de construcciones bajo esos sistemas o con esos tipos de materiales.

Se propone:

- Promover la construcción con bahareque, adobe, tapia, etc. permitiendo que sean aceptados por los organismos financieros, pero que no encarezcan la vivienda.

D. Capacitación del personal

No existe coordinación apropiada en la capacitación de los participantes en la construcción, desde el director hasta el obrero - operador. Asimismo, no se capitalizan las experiencias de los diferentes procesos y técnicas aplicadas en el desarrollo de los proyectos.

Se propone:

- Que las cantidades que el sector construcción y las industrias relacionadas, aportan al INSAFORP, sean invertidas específicamente en la tecnificación de usuarios y de obreros de la Construcción.

14.5. Factores territoriales que inciden en la problemática de la vivienda

A. Desorden en el uso del suelo

El mal uso del suelo nacional por todos los sectores, afecta indiscutiblemente el desarrollo habitacional. Zonas de alto potencial agrícola son usadas para industria y asentamientos humanos; los planes de desarrollo urbano dejan para uso agrícola los suelos deforestados con factibilidad potencial de servicios públicos, y con mejores condiciones de situación para asentamientos humanos.

Se propone:

- Elaborar el estudio y plan de ordenamiento territorial con su respaldo legal, donde se establezca una utilización racional y justa del suelo, de acuerdo a su potencial de sitio y de localización. Elaborar inventario de recursos naturales especialmente de áreas sensitivas a ser afectadas en forma significativa. Impulsar el sistema de jerarquización de ciudades.

B. Difícil accesibilidad al terreno para la vivienda popular

El terreno es un objeto mercantil de difícil acceso; los precios de los terrenos suben sin control. En muchos casos se adquieren terrenos para especular y se retienen los de vocación urbana con fines comerciales.

Se propone:

- Establecer un régimen de uso y tenencia del suelo que reduzca la especulación, promueva el desarrollo y facilite la accesibilidad en especial para la vivienda popular. Para ello debe:
 - a) Aumentarse la densidad de uso del suelo, con lo que se disminuye la demanda real de tierras para urbanizar;
 - b) Establecerse impuestos que estimulen la utilización del suelo;
 - c) Establecer en los planes de desarrollo urbano, zonas factibles de desarrollar mucho más amplias que las necesarias para el período de duración del plan.

14.6. Factores ambientales que inciden en la problemática de la vivienda

A. Destrozo del medio ambiente por densidades bajas

Para proporcionarle vivienda a sus habitantes una ciudad con densidad bruta promedio de 100 hab/ha destruye 3 veces más vegetación que una de 300 hab/ha. Además impermeabiliza el suelo 2.2 veces más y consume 2 veces más agua potable. Así mismo duplica los recorridos en automóvil o bus y con ello la contaminación del aire, la dificultad de recolección de basura, etc. Las exigencias oficiales sin soporte técnico de lote mínimo, frente mínimo, apartamento mínimo, altura máxima, dimensiones de calles, etc. durante décadas de imposición nos han llevado a una ciudad horizontal; con densidades bajas.

Se propone:

- Anular las normas que ha impuesto el estado, que obligan a la baja densidad. El área mínima del lote debe ser una decisión del que lo habitará, en función de sus expectativas y sus posibilidades. Los planes de desarrollo urbano deben establecer técnicamente para las zonas de vivienda, densidades mínimas y no máximas como al presente; exigiendo a la vez mayor densidad constructiva, para no incrementar el hacinamiento. El estado deberá hacer estudios que cuantifiquen el impacto económico y ecológico de la densidad baja, para que la falta de conocimiento no sea más el origen de tanto daño.

B. Normas ambientales fuera de contexto general

Para los desarrollos habitacionales y de otro tipo, no se toma en cuenta el impacto ambiental periférico y zonal. Se solicitan estudios de impacto para trámite, y no para mitigación del daño.

Leyes de prohibición y no de estímulo. Algunas disposiciones de la ley forestal y la reciente ley del medio ambiente, con sus prohibiciones están dando el mensaje: “nadie se atreva a sembrar un solo árbol y mejor bote a escondidas todo el que tenga, porque le va mal”.

Las áreas verdes que por norma deben dejarse, en la mayoría de los casos se convierten en basureros, focos de delincuencia y áreas residuales, donde no se cumple la función para la que fue concebida.

Se propone:

- Incluir en el plan de desarrollo ambiental un plan de ordenamiento, promoción y control ambiental que contenga la medición de impactos y mitigaciones por zonas; no deben pedirse estudios de impacto ambiental a cada proyecto, sino que debe obligarse a cada uno a cumplir las normas de cada zona. Deben apoyarse proyectos de urbanización de bajo impacto.

C. Mal manejo de la evacuación de desperdicios

El mal manejo de la evacuación de desechos sólidos y líquidos es un impacto negativo en ríos y quebradas destruyendo el recurso agua. Igualmente, el manejo de la basura contamina el aire y el agua subterránea.

Se propone:

- Desarrollar planes integrales de tratamiento de los sólidos y líquidos. a nivel regional, municipal y estatal. El pago del tratamiento debe distribuirse proporcionalmente a la contaminación entre todos los que la generan, no solo aplicarse a asentamientos nuevos.

D. Uso desmedido de la leña

En su lucha por la vida, la población destruye los recursos forestales al usar leña. El uso de ésta en la producción de componentes para la construcción de la casa tiene impacto significativo.

Se propone:

- 1 Asegurar a las comunidades los servicios vitales tales como electricidad y vías de acceso. Promoción de tecnología apropiada como turbococinas.
- 2 Evitar el uso de materiales que demandan leña en su fabricación como el ladrillo de barro artesanal, y/o buscar usos alternativos de combustibles de mínimo impacto. Debe analizarse el daño al ambiente de algunos materiales de construcción, y como resultado prohibir o limitar su uso.
- 3 Otorgar subsidios para instalaciones individuales de fuentes de energía solar y/o eólica para las viviendas del área rural; ahorrando así costos en infraestructura.

E. Las normas sobre áreas verdes no se cumplen

Los organismos que reciben o deberían recibir las áreas verdes de las urbanizaciones, permiten la venta u otros usos que no ayudan a las relaciones sociales ni a la mejora del ambiente. Las colonias ilegales en su mayoría no dejan área verde.

Se propone:

Quitar la discrecionalidad de las Alcaldías de vender las áreas verdes. Evitar las normas innecesarias que motiven a los lotificadores a la ilegalidad, para incrementar el número de asentamientos que cuenten con áreas verdes.

14.7. Aspecto legal normativo

A. Normas que provocan lotificaciones ilegales

Las normas en exceso elevan los costos de los terrenos, alejándolos del acceso de los pobres, con lo que se promueven lotificaciones ilegales. Elaborando contratos de arrendamiento con promesa de venta, lo que ocasiona inseguridad en la

tenencia de la tierra a la familia. Esto imposibilita a los propietarios a acceder a créditos y subsidios.

Se propone:

- 1 Revisar las leyes, normas y políticas correspondientes, para garantizar la adquisición legal de los terrenos para el sector informal y de escasos recursos. Evitar las normas sin respaldo técnico. Debe facilitarse, promoverse y eliminar obstáculos a los asentamientos informales, para su inscripción en el registro de la propiedad.
- 2 Debe mejorarse la legislación de la figura del arrendamiento con promesa de venta, usada por los lotificadores ilegales, de manera que sea inscribible; ya que en muchos casos permite el abuso contra el comprador.

B. Normas para el uso del suelo sin sustentación técnica financiera

La ubicación y extensión de tierras asignadas a usos específicos no tiene sustentación técnica.

Se le da prioridad al espacio a usar por los vehículos (circulación, estacionamiento) en desmedro del destinado a las personas.

Se propone:

- Antes de aprobarlos, las principales propuestas de los PLAMADUR y de los planes de Desarrollo Urbano futuros, deben someterse a un análisis de costo-beneficio y al de impacto ambiental. Deben crearse mecanismos técnicos y participativos para el análisis de los planes de Desarrollo Urbano.

C. Leyes y normas que permiten aplicación arbitraria

Leyes que permiten la discrecionalidad del funcionario y aplicación diferenciada según la influencia que tenga la persona, permitiendo la corrupción. Leyes obsoletas que no se revisan; otras se quedan sin reglamento que viabilice su aplicación; algunas se contradicen con otras.

Se propone:

- Que se revisen las leyes que contienen los vacíos apuntados. Debe recopilarse, revisarse y unificarse la legislación relativa a la vivienda y el desarrollo urbano.

D. Aprovechamiento del valor de las inversiones de la comunidad

El propietario asigna o agrega valor a su parcela aprovechando la inversión que ha hecho en la zona vecina otro constructor, el estado o la sociedad en general.

Se propone:

Establecer los mecanismos legales que permitan que la plusvalía de la tierra que genera la inversión del estado y de los privados, no solo la aproveche el propietario de la tierra sino también la sociedad. Esto puede hacerse entre otros, con leyes de valoración por mejoras, que concilien la utilidad del propietario y el interés de la comunidad.

14.8. Aspecto institucional

A. Debilidad institucional, falta de liderazgo y de voluntad política en la conducción del sector vivienda

La institucionalidad en el estado Salvadoreño relacionada con el sector vivienda y especialmente el que corresponde a los estratos sociales de más escasos recursos, es de los más débiles, y con tendencia a debilitarse más, sin concordancia con la envergadura del problema. La fortaleza estatal para salud y educación, aún con todas las reservas que se pueda tener, no la encontramos para la vivienda, a pesar que existe un reconocimiento en la Constitución Política del país, y en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. El sector privado que se ocupa de la vivienda popular es igualmente débil, pues la escala con la que se aborda la problemática es insignificante ante la magnitud del problema.

La organización verticalista-presidencial del estado genera: (a) la falta de liderazgo en la conducción de todos los actores vinculados a la vivienda y al desarrollo urbano, (b) la falta de recursos económicos y técnicos y (c) la falta de políticas, planes y estrategias realistas de solución.

Falta de coordinación entre las instituciones públicas que proveen los servicios básicos que necesita una vivienda, y el ente rector del sector que no ha tenido el poder y apoyo necesario para lograr esa coordinación. Es evidente que el problema crítico de agua del país, ha llevado a que la ANDA dirija implícitamente el Plan de Desarrollo y crecimiento de las ciudades a su criterio.

Se propone:

- 1 Crear un marco legal-institucional que facilite y que no retrase la actividad constructiva, con una coordinación fuerte y un adecuado soporte técnico. Debe crearse una institucionalidad con suficiente poder y presupuesto, participativa y descentralizada para llegar a los sectores tradicionalmente marginados.
- 2 En los municipios pequeños y medianos las autoridades locales (que conocen su territorio y su gente) deben estar involucradas en la solución de la vivienda popular. La participación será tanto en el aporte de recursos, como en la canalización de los subsidios del gobierno central, pero sobre todo en el acompañamiento y apoyo a los beneficiarios en su superación. El respaldo técnico puede venir de ONG's y de constructores privados.

B. Falta de una política integral y real de vivienda

No ha existido en el país una política coherente, plan o estrategia integral, que tomando en cuenta la limitación de recursos, lleven con el tiempo a la erradicación del problema. Históricamente solo ha habido ideas aisladas que nunca llegaron a impactar las carencias, por falta de viabilidad económica y de voluntad real del gobierno de implementarlas.

Se propone:

- Elaborar una política, plan y estrategia, con una concepción de proceso, que sea capaz de generar una sinergia entre todos los actores, que teniendo en cuenta la limitación de recursos logre la solución progresiva al problema en el corto, mediano o largo plazo. Este plan debe llegar al detalle posible en objetivos, políticas, estrategias, metas y financiamiento con sus cifras y fuentes.

C. Burocracia y corrupción

Los controles terreno por terreno de aspectos irrelevantes (calificación de usos que la zona permite, dar línea donde no hay línea, estacionamientos, ventanas, frentes de lotes) no permiten a los funcionarios observar lo importante, (usos de suelo, plan vial, etc.).

Los procesos burocráticos que llevan 265 días hábiles para la aprobación de un proyecto habitacional, generan corrupción, ya que sale más barato pagar un soborno para ahorrarse 2 o 3 meses de trámite en cada oficina, generando aprobaciones indebidas.

Se propone:

- Toda la normativa del desarrollo urbano debe evitar la discrecionalidad del Funcionario y priorizar la regulación con base técnica y objetiva. Debe erradicarse todo trámite innecesario que incremente el tiempo y costo. Las normas de uso del suelo deben garantizar la elección del uso del suelo por el propietario, menos en los casos que dañen a la zona y a la sociedad.

14.9. Estrategia para la implementación

A. Necesidad de la formulación y ejecución de un plan nacional de vivienda

Para cumplir el objetivo de que cada Salvadoreño tenga acceso a una vivienda , debe formularse un Plan que genere una sinergia entre todos los actores para llegar a la meta en un corto, mediano o largo plazo. Este Plan debe incluir los objetivos, políticas, estrategias, metas, y el financiamiento con sus fuentes. La mayor parte de esos componentes están ya esbozados en este trabajo, pero deben ampliarse los detalles sin cambiar las líneas fundamentales, que se resumen a continuación.

A.1. Función redistributiva del Estado para eliminar el déficit habitacional

Normalmente, la primera excusa de los gobiernos para no implementar políticas o estrategias es la falta de dinero; en este caso ya se vio que sí existe y que es suficiente para resolver el problema. Basta que se invierta con mentalidad equitativa y no marginadora. La sociedad salvadoreña reconoce que existe un sector de la población cuyas condiciones de vulnerabilidad y marginación son tan

críticas, que no podrán resolver su problema de vivienda exclusivamente por sus propios medios, por lo cual se propone que como parte integral de la política social del Estado, se destine un subsidio directo y focalizado a estos sectores de población, a fin de que para el año 2021, ya haya superado el déficit de vivienda en el país. El subsidio debe ser estructural y no coyuntural.

A.2. Organización

El Plan debe implementar una organización con la suficiente fuerza para vencer la resistencia al cambio de otros sectores, la fuerza entonces vendrá de su posibilidad de rescatar financiamiento, y de su nivel técnico-objetivo (no intuitivo).

A.3. Ordenamiento Territorial

El financiamiento y la organización deben reflejar los condicionamientos del territorio, descentralizándose hasta donde su complejidad lo requiera y lo permita. La descentralización no debe concretarse al municipio, sino que en algunos casos será comunal y en otros regional. La consideración territorial incluye lo urbano-rural y el respeto del medio ambiente; para preservarlo al máximo es imperativo incrementar la densidad en los asentamientos.

B. Voluntad institucional-política

Cualquier estrategia en su implementación, tropieza con muchos obstáculos, los cuales son proporcionales a la magnitud de los cambios que se pretenden. Por ello la implementación del plan no debe depender únicamente de la voluntad del gobierno de realizarlo; sino también de la definición de las prioridades nacionales.

Capítulo XV

Educación, cultura y deportes

Autores

*María Luisa Angulo, José Adolfo Araujo,
Blanca Flor Bonilla, Ricardo Bracamonte(Coordinador),
Luis Croquer, José Roberto Hernández,
Alexandra Hill (Coordinadora), Miguel Huevo Mixco,
Silvia Lorena López Trejo, José Mauricio Loucel,
A. Violeta Muñoz, Luís Ernesto Ríos,
Julio César Rivas Trujillo, Norma Romero,
Joaquín Samayoa, Juan A. Valiente.*

Capítulo XV

Educación, cultura y deporte

Contenido

15.1. Educación; 15.2. Cultura y desarrollo desde la perspectiva del sector artístico; 15.3. Problemática del deporte en El Salvador.

Uno de los objetivos que une los tres grandes temas que componen esta Mesa es su esfuerzo hacia la formación de un hombre integral; sin embargo, por tratarse de desafíos, áreas temáticas y estructuras institucionales de gran envergadura, la Mesa decidió trabajar cada uno de estos aspectos en específico, sin olvidar la dimensión humana que les da sentido.

En las siguientes páginas se encuentran en su orden, los documentos (a) Educación, (b) Cultura y desarrollo desde la perspectiva del sector artístico, y (c) Problemática del deporte en El Salvador.

Para la elaboración de los tres documentos, la Mesa llevó a cabo consultas por separado, tratando de incorporar el pensamiento de los sectores representativos en cada tema.

A partir de las conclusiones de los tres documentos, se considera que una de las problemáticas centrales en estos temas, se resume en la siguiente interrogante: ¿De qué manera la educación, la cultura y el deporte pueden ser considerados en nuestra sociedad como elementos fundamentales para el desarrollo integral del país?

Educación, cultura y deporte han sido tratados desde la óptica de constituir elementos claves en el desarrollo del país y sin los cuales una nación puede no salir adelante, especialmente si enrumba su desarrollo desde una perspectiva economicista y unilateral.

15.1. Educación.

El sector educación ha tenido un dinamismo considerable en los últimos cinco años. El liderazgo del Ministerio de Educación (MINED) y la participación de instituciones de la sociedad civil han permitido lograr muchos avances en el diagnóstico de los grandes problemas nacionales, en la formulación de políticas y en la ejecución de planes de trabajo. Queda mucho por hacer, pero sería un error muy lamentable ignorar los procesos que están ya encaminados.

En lo que respecta al análisis de la problemática educativa creemos conveniente reafirmar el valor de tres documentos producidos de manera participativa en el pasado reciente. El primero de ellos es el libro titulado **“La educación en El Salvador de cara al siglo XXI: Desafíos y oportunidades”**, producido conjuntamente por la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE) y el Harvard Institute for International Development (HIID). El segundo documento es el informe de la Comisión de Educación, Ciencia y Desarrollo, convocada en 1994 por el Presidente de la República con un mandato similar y publicado con el título **“Propuesta: Transformar la educación para la paz y el desarrollo en El Salvador”**. El tercer documento es la síntesis del trabajo de un grupo de 30 salvadoreños, representativos de diversos sectores de la vida nacional, quienes participaron en el taller **“Consenso y política pública en la educación salvadoreña”**, realizado en la Universidad de Harvard durante el mes de Noviembre de 1997.

Ninguno de los documentos mencionados es la última palabra en el análisis de la problemática educativa nacional y, menos todavía, en lo relativo a recomendaciones y propuestas. Sin embargo, los documentos en su conjunto recogen un esfuerzo de varios años que constituye un referente importante en este nuevo esfuerzo para ubicar la educación en el contexto de un plan de nación. Las consideraciones y propuestas que vienen a continuación se apoyan, pues, en estos documentos analíticos y en la observación de los logros que ha tenido el sistema educativo, así como de las deficiencias que todavía persisten.

Se ha hecho un esfuerzo especial por analizar de manera integrada la problemática de la educación, la cultura y el deporte. La organización de los contenidos del documento sobre Educación facilita esa visión integrada. Los problemas más críticos y las estrategias de solución más prometedoras de la educación nacional se agrupan en tres apartados principales que reflejan los tres criterios que nos parecieron más abarcativos: cobertura, calidad y sostenibilidad.

A. Cobertura

El Salvador es un país cuya población cuenta predominantemente con niveles de escolaridad bajos. Aunque hay señales positivas resultantes de las medidas implementadas durante los últimos cuatro años como la baja del índice de analfabetismo en aproximadamente un 40%, el nivel actual de este mismo índice en alrededor del 15% todavía indica que las oportunidades educativas que el sistema escolar proporciona, con especial énfasis en los primeros grados, continúan siendo insuficientes.

Adicionalmente la estructura del sistema educativo sigue siendo una pirámide que se estrecha demasiado rápidamente, comenzando con coberturas de cerca del 90% en educación básica hasta del 17% en educación superior¹. El progreso previsible dada esta estructura y el ritmo actual de crecimiento, a pesar de los últimos esfuerzos, es excesivamente lento para aumentar los niveles educativos a niveles comparables con países de similar ingreso.

La educación parvularia y básica constituyen la primera prioridad del sistema educativo, ya que estos niveles son los más apropiados para la socialización y para el desarrollo de las habilidades cognitivas básicas que facilitan la habilitación posterior para el trabajo. El déficit de cobertura que aún tiene el sistema educativo nacional es, por lo tanto, un obstáculo importante para la democracia y el desarrollo.

El nivel parvulario e inicial ha sido históricamente desatendido por el estado. Este nivel debe propiciar el aprestamiento emocional, intelectual y social necesario para el siguiente nivel. La mayor parte de la escasa oferta de servicios educativos para el grupo de 0 a 6 años de edad está centrada en la zona urbana, además de ser en su mayoría privada y cara. En la zona rural y urbano-marginal este nivel ha sido atendido especialmente por Organizaciones No-Gubernamentales e instituciones religiosas a través de Centros de Desarrollo Infantil y Guarderías, en las cuales han participado personas de la comunidad que se vinculan en procesos de formación y se desempeñan como educadores. La oferta debe verse reforzada a través del incremento de la participación de la comunidad y de la familia.

En el nivel básico, en cambio, el déficit de cobertura es menor y no se debe principalmente a la insuficiencia de escuelas y maestros. El círculo vicioso de la

¹ Estadísticas anuales del Ministerio de Educación.

pobreza y educación es el problema estructural más importante. Muchos niños no asisten a la escuela porque deben procurarse su subsistencia mendigando o trabajando en las calles. Otros muchos intentan asistir a la escuela, pero fracasan y desertan antes de completar siquiera tres años de escolaridad, debido a la falta de incentivos y apoyos mínimos en el ámbito familiar. Los agudos problemas de empleo, vivienda, nutrición y salud en las capas indigentes de la sociedad tienen también un impacto fatal en las posibilidades de aprovechamiento de la oferta educativa, situación especialmente grave en las áreas rurales del país.

Es evidente que los actuales problemas de cobertura en los niveles educativos superiores están más asociados en primera instancia a la poca eficiencia de la educación básica. Sin embargo, los resultados de invertir en la mejora de las oportunidades de acceso y de la calidad en el nivel de educación básica generará presiones en los otros niveles que deberán ser resueltos para mantener el sistema educativo sincronizado. Existirá entonces un problema de cobertura de educación media y superior que deberá ser resuelto teniendo en cuenta las diferencias geográficas y favoreciendo aquellas donde la situación sea más crítica.

La cobertura además se ve afectada por la falta de integración de los esfuerzos de educación no formal con el Ministerio de Educación. Debe articularse el trabajo de organizaciones de la sociedad civil con el Ministerio para promover esquemas innovadores y flexibilizar los esquemas de la educación formal.

Los problemas de cobertura también coartan el desarrollo integral al no propiciar la educación deportiva y artística desde la educación parvularia. Debe ampliarse el alcance de la educación física y del deporte como componentes formativos del currículum.

B. Calidad

Uno de los principales factores que motivaron la reforma educativa fue la queja bastante generalizada acerca de la calidad de la educación. Es muy probable, sin embargo, que haya en nuestra sociedad muchas y muy diversas maneras de definir los problemas de calidad. Al establecer los objetivos de los niveles básico y medio del sistema de educación formal y los sistemas para evaluar el logro de dichos objetivos, la reforma educativa ha empezado a hacer posible una identificación más precisa de los problemas de calidad. Pero el esfuerzo realizado hasta ahora es insuficiente.

La formulación de objetivos y el desarrollo de sistemas confiables de evaluación de los logros debe consolidarse donde ya existe y debe generalizarse a los niveles y modalidades educativas donde es todavía muy incipiente. Hasta ahora el énfasis se ha puesto en la evaluación de los logros de aprendizaje, pero debe abarcar además el desempeño institucional (la capacidad administrativa) y el trabajo docente. Debe prestarse particular atención a la identificación apropiada de problemas de calidad en ámbitos o dimensiones que históricamente han sido relegados a un segundo plano, como son la educación física, la educación no-formal, la promoción del deporte y el desarrollo cultural.

Los nuevos programas de estudio para los niveles básico y medio ayudan a maestros y estudiantes a alcanzar una visión más integrada de la realidad y a concentrar sus esfuerzos en la adquisición de conocimientos y en el desarrollo de habilidades y valores más relevantes tanto para la participación ciudadana como para la contribución al desarrollo económico mediante el trabajo en un mundo caracterizado por la competitividad y los cambios tecnológicos. Es importante destacar que el nuevo plan de estudios de educación básica y media incluye nuevas metodologías participativas y un enfoque pedagógico novedoso para la educación física, artística y ecológica. Asimismo, el desarrollo cultural, la orientación de género y la formación en valores aparecen como ejes transversales impregnando todo el esfuerzo educativo de las nuevas generaciones de niños y jóvenes salvadoreños.

Los cambios curriculares introducidos por la reforma educativa son en sí mismos una condición de posibilidad y un factor dinamizador para mejorar la calidad de la educación. Sin embargo, está pendiente un esfuerzo similar para renovar la currícula en el nivel de educación superior y en los programas prioritarios de educación no-formal, prestando atención a las necesidades cambiantes de la sociedad y a la evolución de las distintas profesiones. Los esfuerzos renovadores del currículum deben continuar promoviendo la profundidad más que la extensión de los contenidos. El consenso final del plan de nación deberá considerarse como un criterio especialmente importante en la revisión de los planes y programas de estudio en todos los niveles y modalidades del sistema educativo.

La aplicación adecuada del nuevo currículum es todavía una aspiración bastante distante en la mayoría de centros educativos del país. Para acercarnos al logro de dicha aspiración, debe consolidarse una estrategia de profesionalización del magisterio nacional, con lo que ello implica de reconocimiento social, remuneración adecuada, capacitación, acreditación, supervisión y evaluación.

La calidad de la educación se ve con demasiada frecuencia comprometida en el círculo vicioso de la pobreza y del subdesarrollo. El bajo nivel educativo y cultural de grandes sectores de la población impide a las nuevas generaciones, dentro de esos sectores, contar en sus hogares con el respaldo, los incentivos, las exigencias y las condiciones materiales necesarios para dedicar tiempo al estudio fuera de la escuela. A esto se añade el déficit de oportunidades de recreación y el fenómeno, bastante generalizado en la educación universitaria, de dedicar al estudio sólo el tiempo y las energías que restan después de una jornada laboral de tiempo completo. Estas circunstancias son sumamente limitantes para alcanzar un buen aprendizaje, aún cuando se resolvieran satisfactoriamente las deficiencias en la enseñanza.

De cara a los desafíos de la globalización, se vuelve especialmente crítico el retraso de nuestro país en la incorporación de tecnologías de punta en los procesos de enseñanza- aprendizaje. El uso de tecnologías de información y comunicación, como medio y también como objetivo de aprendizaje, resulta crítico en dicho contexto. Esto constituye un problema de graves repercusiones en el sistema de formación profesional, tanto en la modalidad de educación formal tecnológica y universitaria, como en la modalidad de educación no-formal. De igual forma, debe señalarse como problemática la escasa vinculación entre el sector productivo y el sistema de formación de recursos humanos, lo cual se traduce en formación deficiente para el desempeño en los puestos de trabajo y en falta de retroalimentación para la planificación educativa.

En un país de marcadas desigualdades sociales, que se ven reflejadas en la estructura piramidal de la matrícula escolar, se hace necesario dar mayor legitimidad a formas alternativas de educación, caracterizadas por la flexibilidad para adecuarse a las necesidades y disponibilidades de los niños y jóvenes afectados por la pobreza y la marginación social. La educación no-formal debe fortalecerse y concebirse como complementaria de la educación formal, permitiendo y facilitando la reincorporación al sistema formal de las personas que, por diversas razones, se retiran temporalmente de las escuelas y universidades pero continúan su proceso educativo mediante el trabajo y los programas de capacitación.

Aunque el carácter excluyente de la estructura social y del sistema educativo constituye de manera más obvia un problema de cobertura, se incluye entre los problemas de calidad, porque la diversificación de la oferta de servicios educativos y el establecimiento de puentes entre la educación formal y la no-formal tienen un grandísimo potencial para aumentar la relevancia social de

todos los programas educativos y la capacidad de los estudiantes para aprovechar las oportunidades educativas.

Aunque el desarrollo de la identidad nacional y de otras dimensiones importantes de la cultura podría estar razonablemente atendido en el ámbito escolar, no deben pasarse por alto las necesidades de educación y re-educación de la población adulta. Tanto el desarrollo de una cultura política que dé sustento al sistema democrático como la modificación de los valores y actitudes que obstaculizan la productividad y la convivencia social en todos los ámbitos de la vida cotidiana, requieren un esfuerzo continuo, en el que tienen un papel crítico los medios de comunicación social, los programas de extensión universitaria, el trabajo de las casas de la cultura, los programas de promoción del deporte y las iniciativas empresariales para el desarrollo humano integral de sus empleados.

C. Sostenibilidad

El Salvador sigue siendo uno de los países más atrasados en los indicadores educativos a nivel latinoamericano. La realidad demanda aún más esfuerzos de la reforma educativa de cara al futuro. Un factor relevante que impacta negativamente la cobertura es el gasto en educación. Aunque se han recuperado los niveles de gasto en educación como porcentaje del presupuesto nacional de antes de la guerra y el Ministerio ha hecho fructíferos esfuerzos para comenzar a racionalizar el uso de dichos recursos, el gasto debe aumentarse. El Salvador todavía está abajo de países con niveles comparables de ingreso en el gasto en educación.

Se puede asumir razonablemente que una parte considerable de los problemas de calidad en la educación, en la promoción del deporte y en el desarrollo cultural son atribuibles al mal funcionamiento de las instituciones. En tal sentido, es importante observar como problemas las deficiencias e insuficiencias en la formulación de políticas, en la elaboración de planes de trabajo, en la administración de recursos y en la coordinación entre las instituciones, tanto a nivel del estado como de la sociedad civil. La superación de estos problemas es un desafío que debe abordarse sin caer en el error de concebir a las instituciones como fines en sí mismas y evitando, en lo posible, la tendencia propia de nuestra cultura a atribuir siempre a causas externas las deficiencias institucionales. Con estas últimas observaciones en mente, se afirma la necesidad de un mayor reconocimiento y apoyo estatal a instituciones como INSAFORP, INDES y CONCULTURA, las cuales deben fortalecerse para impulsar con creatividad y

eficacia el desarrollo de la capacitación laboral, la masificación del deporte y la promoción cultural.

La atención a la complejidad de factores que determinan la calidad de la educación requiere una inversión fuerte y sostenida. Teniendo en cuenta que la educación privada atiende a un porcentaje mayoritario de la población estudiantil en los niveles parvulario, medio y superior, es de suma importancia buscar formas creativas y eficientes de resolver los problemas de financiamiento de la educación en el sector privado y comprometer un porcentaje suficiente del presupuesto nacional en el mejoramiento de la educación pública en todos los niveles.

Asimismo, el gobierno central, los gobiernos municipales y la empresa privada deben aunar esfuerzos e invertir mucho más en el mejoramiento de la infraestructura escolar y deportiva, así como en la dotación y mantenimiento de bibliotecas, laboratorios, recursos tecnológicos y material deportivo. Es imperativo que la empresa privada asuma su adecuado nivel de responsabilidad por ser la principal beneficiada con los resultados del sistema educativo. Deberían fortalecerse los mecanismos bajo los cuales se hace posible concretar este apoyo.

D. Estrategias

Objetivo nacional

Asegurar compromisos entre las diferentes fuerzas económicas, sociales y políticas para destinar recursos financieros masivos al sector que permitan retener a la población en edad escolar, ampliar la oferta educativa a población en edad de trabajar (10 y más años) y elevar la calidad de dicha oferta dentro de un ambiente de estabilidad, libertad, competencia y democracia.

Los resultados del sistema educativo necesitan mejorar incluso más para evitar que el sistema, en lugar de ser un mecanismo de movilidad social, se convierta en perpetuador de las diferencias sociales. La educación como mecanismo de movilización permite a la población aspirar a mejores niveles de ingreso y empleo para así mejorar la calidad de vida.

Todavía en El Salvador los niveles de educación están demasiado vinculados a los niveles de ingreso de la población. La oportunidad de acceso está muy vinculada al nivel de ingreso. Y las desigualdades en las oportunidades de acceso al nivel

básico del sistema educativo se agudizan en los niveles superiores. La cobertura debe verse entonces como un problema social complejo, cuya solución requiere estrategias multisectoriales.

Cobertura

- 1 La cobertura básica y media debe garantizarse en un 100% por ser ésta la base de todo el sistema. Especial atención se requerirá para evitar que se recree la situación de pobreza focalizando esfuerzos donde más se necesiten.
- 2 A corto plazo, por tanto, deben formularse políticas compensatorias en beneficio de las familias indigentes, tales como bonos a las familias cuyos hijos se mantengan dentro del sistema educativo. En este sentido también debe promoverse un programa de becas para estudiantes de bajos ingresos en especial en educación media y superior.
- 3 Deben favorecerse acciones coordinadas en salud, nutrición y educación (Política nacional de salud y educación). El Programa Escuela Saludable deberá ampliarse a todas las escuelas de educación básica del país.
- 4 Debe continuarse en los esfuerzos por promover programas de “escuelas de padres” para favorecer ambientes familiares propicios a los procesos educativos.
- 5 Debe mejorarse y fortalecerse el bachillerato a distancia, haciendo entre otros mejor uso de los medios de comunicación.
- 6 El servicio social de los estudiantes de educación media y superior debiera orientarse prioritariamente a programas educativos, principalmente al esfuerzo de alfabetización.
- 7 Los esfuerzos de descentralización deben continuarse y profundizarse. Habrá que evaluar a fondo experiencias tales como SABE (mejoramiento de calidad en los primeros ciclos de educación básica), EDUCO (descentralización con participación de las comunidades en la gestión escolar), ESCUELA SALUDABLE y otros programas para mejorar la eficiencia en el uso de la infraestructura escolar. Las estrategias de descentralización deben contar con participación real de la población. Se debe desarrollar asimismo un proceso de privatización de los servicios educativos.
- 8 Deben incrementarse maestros y aulas para ampliar el sistema en educación básica. Las aulas y los maestros deben destinarse principalmente al área rural. Los maestros también deben asignarse a aquellas escuelas con tasas alumno/profesor especialmente altas.

Calidad

- 1 La profesionalización del magisterio es elemento crítico de la calidad. Las universidades deben comprometerse con la calidad en sus programas de formación y deben buscarse mecanismos a través de programas especiales y becas que hagan atractiva la oferta educativa.
- 2 Mejoramiento del sistema de administración docente: sistema de selección y contratación, sistema de desarrollo profesional, sistema de supervisión, política salarial y reconocimiento social.
- 3 Generalizar el uso de tecnologías de información como objetivo de aprendizaje y como recursos del proceso enseñanza-aprendizaje.
- 4 Debe modernizarse el marco legal para establecer un sistema de incentivos al rendimiento docente bajo estándares de calidad como la evaluación de logros de objetivos de aprendizaje y los índices de retención.
- 5 Debe mantenerse un proceso continuo de mejora curricular.
- 6 La escuela, la comunidad y la municipalidad deben vincularse para ofrecer programas extracurriculares de ayuda a los niños y niñas que manifiestan dificultades de aprendizaje.
- 7 Debe promoverse sistemas privados de certificación y acreditación en todos los aspectos de la oferta educativa.
- 8 Deben hacerse esfuerzos coordinados para atender las distintas causas de la violencia estudiantil.
- 9 Debe promoverse la creación de redes de educación no formal por áreas de acción para focalizar esfuerzos, racionalizar recursos y garantizar mejores resultados, enfatizando la creación de sistemas alternativos de educar.
- 10 Fortalecer la educación artística como componente formativo del currículo.
- 11 Promover el desarrollo de nuevas áreas deportivas y de recreación activa como complemento curricular.

Sostenibilidad

- 1 Debe establecerse un plan a corto y mediano plazo para incrementar significativamente los niveles de inversión en educación.

- 2 Debe incentivarse la organización y la infraestructura comunal y municipal para que las mismas personas de la comunidad, debidamente capacitadas, asuman la educación parvularia.
- 3 Se deberá estudiar el marco legal para facilitar e incentivar la inversión de la empresa privada en la educación.
- 4 Se debe establecer un marco regulatorio para la educación no formal que defina el rol del estado y los mecanismos para permitir la incorporación de la población en los procesos educativos.
- 5 Se deben diversificar las fuentes de financiamiento para la educación no formal contando con apoyo del estado a través de Ministerio de Educación o del INSAFORP.
- 6 De manera prioritaria debe darse apoyo financiero a educación media para mantenimiento, equipo y mobiliario.
- 7 Debe buscarse la integración de otros agentes o actores alrededor del compromiso nacional con la educación: medios de comunicación, sector privado y gremios profesionales.

15.2. Cultura y desarrollo.

El Salvador, al igual que otros países del mundo, ha estado sujeto a la influencia, y en muchos casos, a la imposición de factores exógenos, que han determinado en gran parte su desarrollo histórico².

Precisamente, nuestro desarrollo está marcado por un proceso discontinuo de superposición de diferentes modelos (sociales, políticos, económicos y culturales), los cuales no terminan de ser asimilados ni recreados por los diferentes sectores sociales, ni logran resolver los problemas que la población enfrenta. Además, la aplicación de dichos modelos, ha sido heterogénea social y

² Este documento contempla los resultados que un grupo representativo del sector artístico (51) generó durante la convocatoria especializada sobre arte, la cual fue llevada a cabo el 24 de octubre de 1998. Este proceso de debate y reflexión tuvo como punto de partida la propuesta de la mesa especializada #15 "Educación, cultura y deportes. El contenido integra también las reflexiones que llevaron a cabo el grupo coordinador de artistas quienes colaboraron con la redacción de este su capítulo: Mario Cesar Martí (Pintor), María Luisa Fontg (Bailarina), Gregorio Bello Suazo (Arqueólogo), Marta Eugenia Valle (Pintora), Janine Janowski (Promotora), Marla Rosales (Musicóloga), Luis Cróquer (Fundación María Escalón de Núñez), Patricia Iraheta (Escritora), María Luisa Angulo (Fundación María Escalón de Núñez).

geográficamente, pues los esfuerzos de modernización se han concentrado principalmente en los centros urbanos y particularmente en San Salvador, lo cual ha contribuido a generar una visión distorsionada y desigual del desarrollo del país.

Esta superposición de modelos económicos occidentales que se dan a partir de la conquista, propician un choque cultural entre dichos modelos y la cultura indígena, casi anulándola y provocando la marginación de su pensamiento. De forma paralela se genera un proceso de hibridación cultural, en el cual han intervenido los vestigios de la cultura indígena aún latente en la sociedad salvadoreña, el mestizaje y la migración. Sin embargo, por diferentes razones este proceso de hibridación no se ha asumido ni analizado lo suficiente, manteniéndose al contrario una visión nostálgica y estática de la misma conformación cultural.

Lo anterior, sumado a la falta por generaciones de una agenda educativa que promueva el dominio del desarrollo histórico del país, y del entendimiento de nuestra hibridación y sus implicaciones socio políticas y culturales, ha sido un obstáculo para la reflexión e identificación de los valores y símbolos derivados de la acumulación histórica (pasada y reciente) que se dan en los distintos ámbitos de la sociedad, propiciando la creación de símbolos sin fundamentos históricos. Esta situación ha sido un obstáculo para:

- (a) Conocer el protagonismo que a nivel individual y colectivo posee la sociedad para construir una mejor calidad de vida. Es decir, que los ciudadanos podamos asumir la responsabilidad de modificar y construir el entorno, contrarrestando la idea determinista de que las cosas simplemente son.
- (b) Propiciar una dinámica de reflexión individual y colectiva sobre nuestra cultura, que garantice el rescate, la preservación y la creación de símbolos y ritos sociales cohesionadores que refuercen el sentido de solidaridad, respeto y convivencia humana.
- (c) Estimular el uso de la imaginación y la creatividad del individuo y del colectivo como recurso catalizador, vital para garantizar la dinámica de reflexión sobre nuestra cultura.
- (d) Brindar las herramientas intelectuales que propicien un criterio selectivo para incidir en aquellos símbolos y ritos sociales, que aunque hayan formado parte de nuestro acervo cultural, no contribuyen a la construcción de una

sociedad con sentido de solidaridad y en armonía con el entorno natural y su frágil equilibrio.

A. La cultura como base del desarrollo

En la búsqueda de reconstruir la nación, varios esfuerzos están realizándose en el país, siendo uno de los más importantes el proceso de concertación realizado actualmente bajo la responsabilidad de la Comisión Nacional de Desarrollo, cuyo objetivo es el de definir las Bases para un Plan de Nación.

Lograr este reto obliga a conjugar, en su diversidad, todos aquellos elementos que conforman el complejo sistema social y cultural de nuestra realidad tangible e intangible, asumiendo desde esta óptica que el desarrollo es un proceso complejo que engloba lo económico, lo político y lo social y sobre todo lo cultural.

Este planteamiento está reforzado por importantes discusiones sostenidas a nivel mundial, en las cuales se ha llegado a definir la cultura como un "conjunto de trazos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social. Engloba las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales del ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias" (UNESCO, Declaración de México, 6/8/82).

Históricamente, la cultura ha jugado un papel importante en la configuración y en el desarrollo de los pueblos, les ha permitido transformarse y reproducirse como tal, de una generación a otra, para ajustarse a las transformaciones que ocurren en la realidad. En otras palabras, la cultura es y ha sido generadora de cambios sociales y ha diferenciado el desarrollo y el progreso entre los pueblos. Es a través de la cultura que cada uno logra comprender su entorno y condición como ciudadano, con sus derechos y responsabilidades.

Así, en la búsqueda del desarrollo pleno, es importante subrayar que, si bien no puede ignorarse que el desarrollo está ligado a la capacidad que tiene una sociedad en producir riqueza, éste tiene como base y sustento a la cultura, es decir, a las diferentes formas del pensamiento, lo espiritual e intelectual, plasmado por los individuos y el colectivo; que determinan los procesos de desarrollo humano.

B. Consideraciones

Basándonos en estos planteamientos, consideramos que:

Es la visión que desde la base cultural tengamos del desarrollo, lo que determinará en gran medida el nivel y tipo de desarrollo que se alcanzará, de la misma forma que el nivel de desarrollo alcanzado por las instancias familiares, institucionales, empresariales, etc. determinan su desenvolvimiento en determinados espacios y tiempos.

Para lograr un desarrollo pleno, es esencial que se produzca un proceso de análisis y reflexión crítica de la realidad, que permita elaborar y reelaborar los patrones culturales que apunten al desarrollo integral de nuestra sociedad desde una dimensión histórica y dinámica.

Las posibilidades de desarrollar esta dinámica de reflexión, dependen de su integración a los procesos formativos de investigación histórica y a la agenda de las instituciones, el Estado y la sociedad civil.

La cultura, desde esta dimensión, debe ser integradora y cohesionadora dentro de la diversidad que la caracteriza, debe abrir espacios y oportunidades para el desarrollo del potencial inherente a cada ser humano, debe facilitar a la sociedad los elementos que le permitan comprender su entorno y configurar una cosmovisión que guíe y oriente su destino.

Es importante reconocer y recrear la diversidad cultural, potenciar la riqueza de nuestra hibridez, reconocer nuestras identidades. Esta visión compartida de nuestra cultura es la que permitirá enrumbar y guiar las estrategias y acciones institucionales y civiles hacia el desarrollo.

La renovación cultural depende mucho del proceso de reflexión para comprender nuestra cultura, de considerar la temporalidad y continuidad de cada etapa de las estrategias de desarrollo, de la planificación a corto, mediano y largo plazo de dichas estrategias, así como del apoyo de las instituciones locales e internacionales a la consolidación de estos procesos. Esta renovación también implica moderar la visión economicista del desarrollo, para poder abrir espacios al imaginario colectivo e individual, a la sensibilidad creativa.

Es necesario superar la visión que limita las necesidades básicas de un pueblo a las necesidades de índole material. Los espacios para el desarrollo espiritual y creativo del individuo deben ser considerados también como necesidades básicas.

Lo anterior tiene sentido, si se logra un cambio de actitud que nos lleve a una mejor calidad de vida, concretizada día a día en el respeto mutuo, la tolerancia, la solidaridad, el desarrollo positivo del goce de la vida y apreciación de lo nuestro.

C. ¿Cuál es el papel de las artes en este proceso de desarrollo?

Partiendo de la necesidad de reconocer la dimensión cultural del desarrollo, corresponde al sector artístico promover en la sociedad la reflexión sobre el significado de las artes en el desarrollo y su papel como manifestador de cultura, a través del cual, el ser humano se comunica, se sensibiliza, se forma, se integra, y se humaniza. El arte es un medio importante por el cual la sociedad analiza y cuestiona su realidad, a partir de una conciencia crítica y pensamiento autónomo.

El arte es también una necesidad inherente al ser humano que lo distingue y como tal contribuye a la preservación de la memoria colectiva de un pueblo, a la construcción de su identidad y su visión de futuro.

Basados en estos planteamientos, y en el marco de las consultas especializadas promovidas por la Comisión Nacional de Desarrollo, han sido convocados, -en coordinación con la Fundación María Escalón de Núñez- representantes del sector artístico, cuyas reflexiones y planteamientos presentamos a continuación.

C.1. Identificación de la problemática.

Sobre la dimensión de las artes en la sociedad

En nuestra sociedad se constata una falta de conciencia sobre la importancia de las artes como elemento esencial en la conformación de nuestra cultura.

Las artes no están consideradas como una necesidad prioritaria para el desarrollo del país y están desligadas de la vida cotidiana de la población, lo cual está determinado en gran medida por la ausencia de espacios idóneos y de políticas que faciliten el acceso de la población desde temprana edad al hecho artístico.

No hay interés de los medios de comunicación en promover la dimensión de las artes como factor importante para el desarrollo del país.

Existe una débil participación de la población en los procesos de desarrollo artístico y creativo.

En el marco de las políticas nacionales

Los organismos del Estado responsables de impulsar la gestión cultural, no cuentan con suficiente autonomía presupuestaria ni administrativa. Tampoco cuentan con los espacios necesarios para influir en la toma de decisiones a nivel nacional. Sumado a ello, la falta de una política cultural desde el Estado que integre los diferentes sectores de la sociedad contribuye a que:

- 1 Se dé una fuerte centralización de las actividades artísticas en el área urbana, principalmente en San Salvador.
- 2 Predomine un activismo que impide tener una visión global sobre las necesidades culturales de la mayoría de la población.
- 3 Existan mecanismos poco eficientes para garantizar el acceso democrático y equitativo a los recursos existentes para el sector artístico.
- 4 El número de programas sostenidos que promuevan la formación, producción, difusión e investigación artística es escaso y, cuando existen, resultan demasiado costosos en relación a sus limitados resultados.
- 5 Se cuente con pocos incentivos que permitan involucrar con mayor compromiso a la empresa privada en el desarrollo y la divulgación de las artes.
- 6 No sea considerada con seriedad la necesidad de revisar, reformular, elaborar y aplicar la legislación que proteja y regule las actividades artísticas e intelectuales.
- 7 Se dé mayor difusión y promoción a la producción artística internacional en desventaja de la producción nacional.

Sobre la dimensión de las artes en el sistema educativo

Falta de políticas culturales educativas integrales que incluyan las artes en todos los niveles básicos de estudio así como de estudios especializados a nivel superior. También falta apoyo institucional a la investigación artístico - cultural. Así mismo existe una escasa y deficiente formación artística especializada. El país no cuenta con eficientes y suficientes instituciones de formación artística académica y superior para su desarrollo adecuado.

C.2. Objetivos.

1 Que las artes sean prioridad nacional.

- a) Lograr que el quehacer artístico sea integrado al modelo de desarrollo nacional como base fundamental.
- b) Impulsar iniciativas que permitan transformar la visión de que las artes son algo suntuario y prescindible.
- c) Crear las condiciones para que las artes tengan una repercusión económica en el desarrollo del país.

2 Que se consoliden las instancias responsables de la gestión cultural.

- Crear las instituciones idóneas y mejorar las existentes para desarrollar las artes como agentes esenciales en el desarrollo de la nación, asignándoles (a las instituciones) los recursos y la infraestructura necesaria.

3 Que se definan políticas culturales para la nación.

- a) Crear una política cultural coherente e integradora que al expresarse con toda su diversidad, contribuya al desarrollo, en armonía con las necesidades de todos los ciudadanos (as).
- b) Democratizar la producción artística y el acceso a la apreciación de las artes.
- c) Lograr la participación de toda la sociedad para apoyar el desarrollo de las artes en el país.
- d) Generar espacios para el intercambio de iniciativas artísticas y potenciar la autogestión artística con el apoyo de la empresa privada, el estado y la población en general.
- e) Propiciar condiciones para el desarrollo profesional del artista.

4 Que se valoren las artes en la educación como entes sensibilizadores y formadores.

- a) Lograr una acción conjunta, permanente y sistemática con el sector educativo (en todos los niveles) para formar "consumidores", creadores y críticos de arte, que produzcan y hagan uso de sus derechos culturales.
- b) Potenciar la creatividad y la actitud crítica de los ciudadanos(as), de manera que éstos (as) logren mayor protagonismo en su desarrollo sociocultural.
- c) Integrar las artes como elemento fundamental e indispensable en los programas educativos formales y no formales.
- d) Propiciar espacios en el sistema educativo para la enseñanza, la formación y la investigación en el área de la creatividad, y para la participación y la difusión del trabajo artístico.
- e) Elevar el nivel cognoscitivo y del dominio técnico de los artistas salvadoreños por medio de la educación formal especializada.

C.3. Estrategias.

1 Las artes como prioridad nacional.

- a) Asignar por lo menos 0.5 del PIB al desarrollo cultural. (Acuerdo de las naciones participantes en la Conferencia intergubernamental sobre las políticas culturales para el desarrollo, realizada en Estocolmo, Suecia, el 30/marzo/1998. UNESCO).
- b) Definir mecanismos que permitan el acceso a las fuentes de financiamiento nacional e internacional para el desarrollo artístico.
- c) Revisar, reformar o crear las leyes necesarias para garantizar el desarrollo del trabajo artístico e intelectual.
- d) Incorporar a los trabajadores del arte y de la cultura al sistema de prestaciones sociales y garantías profesionales.

2 Consolidación de las instancias responsables de la gestión cultural.

- Crear un Ministerio de Cultura como estructura decisoria que asuma la tarea de implementar las políticas culturales e impulsar la coordinación interinstitucional con otras organizaciones públicas, privadas y la sociedad civil en general.

3 Definición de políticas culturales para la nación.

- a) Formular y aplicar una política nacional de cultura. El diseño de esta política debe ser creada bajo la óptica de la dimensión cultural de desarrollo.
- b) Elaborar un diagnóstico a nivel nacional sobre la situación actual de las artes en el país.
- c) Ampliar la participación de los artistas, creadores, sectores populares, intelectuales, empresariales, y otras fuerzas de la sociedad, para integrar sus demandas y propuestas en la definición de la política nacional de cultura.

4 Propuestas específicas de financiamiento.

- a) Crear y aprobar un fondo nacional para la cultura y las artes, destinado al desarrollo y estímulo de la creación artística. Este puede ser de carácter mixto, estatal y/o privado.
- b) Crear un fondo de becas a nivel nacional para estudios especializados en artes y canalizarlas de forma efectiva y democrática.
- c) Crear instrumentos legales para canalizar recursos provenientes del sector empresarial y estatales orientados a financiar proyectos culturales.

5 Integrar las artes en la educación como entes sensibilizadores y formadores.

- a) Introducir las modificaciones necesarias en la reforma educativa para garantizar que el tema de la formación en las artes sea un eje fundamental y transversal en la curricula en todos los niveles de enseñanza.

- b) Fortalecer y crear, a nivel educativo nacional formal, centros de desarrollo de la sensibilidad y creatividad artística. Involucrar a las universidades en este proceso.
- c) Crear una escuela superior de artes, tomando en cuenta y adecuando a esta estrategia la infraestructura y experiencia del Centro Nacional de Artes (CENAR) y la de otros centros.
- d) Establecer un diálogo y coordinación entre las instituciones de educación superior para garantizar la formación profesional a nivel artístico.
- e) Identificar y desarrollar los talentos artísticos, capacitándolos y/o profesionalizándolos.
- f) Estimular la excelencia en los diferentes niveles de la formación y la práctica artística.
- g) Promover la formación de periodistas especializados en el área artístico-cultural y la creación de espacios culturales más representativos en los medios de comunicación.

D. Conclusiones derivadas del análisis de los resultados.

- 1 Priorizar la cultura como parte vital del desarrollo.
- 2 Potenciar a las instituciones responsables de la gestión cultural para:
 - a) Que participen activamente e incidan en la toma de decisiones a nivel político que conciernen al desarrollo del país.
 - b) Que puedan implementar políticas culturales que respondan a las necesidades reales tanto del sector artístico como de la población en general.
- 3 Definir una política cultural para la nación, basada en un conocimiento serio e integral de la realidad cultural del país. Esta política debe estar sustentada en el reconocimiento del valor de la cultura como elemento cohesionador e integrador del proyecto de sociedad que estamos construyendo, visión que trasciende la noción de divertimento.

- 4 Revisar a profundidad la reforma educativa para que esta integre de manera seria y consistente la formación en las artes, como mecanismo para el desarrollo de la sensibilidad y la creatividad de la población en general; así como área especializada del conocimiento para formar artistas profesionales.

15.3. Deportes

El deporte³ ha experimentado un desarrollo significativo en los últimos años, pero para transformar la situación actual es necesario un incremento sustancial de los recursos económicos, que garanticen el aumento de entrenadores deportivos, profesores de educación física, construcción de instalaciones y dotación de implementos deportivos, que unidos a un amplio plan de superación técnica y metodológica de todo nuestro recurso humano, determinarán en gran medida, la transformación que necesita el país, para ubicarlo en planos superiores de desarrollo en el ámbito nacional e internacional.

La Ley del deporte actual necesita de una renovación y profundización, teniendo como base los cambios cualitativos y cuantitativos que ha experimentado nuestro deporte nacional, no sólo en la incorporación de una mayor población a la práctica sistemática del mismo, sino también en resultados alcanzados por nuestros atletas de alto rendimiento en eventos internacionales, lo que demuestra que con planificación, se obtienen resultados.

Estos logros requieren también la necesidad de fortalecer la educación física, el deporte estudiantil y federado, como parte de nuestra educación integral, para elevar el nivel nacional del deporte y la calidad de vida de la población; a tal efecto, debe existir una atención priorizada de todas las organizaciones estatales y privadas para contrarrestar con el deporte los graves problemas sociales que aquejan a la juventud como la vagancia, la drogadicción, las maras, el alcoholismo, el tabaquismo, etc.

La ciudadanía de El Salvador, exige una nueva visión, especialmente política, gubernamental y empresarial, hacia los problemas que enfrenta el deporte, los cuales trascienden no solo al estratégico campo de la educación, sino a los sectores comunales, rurales, marginales, y por supuesto urbanos de nuestro país, porque aparte de los resultados deportivos, la principal preocupación de la

³ Para la elaboración de este apartado se realizó una consulta con el sector deportivo. En la formulación de este subcapítulo se contó con la colaboración de Roberto Rivera Miranda y Juan Iglesias.

población es que existan accesos a la práctica deportiva en todos los rincones del país.

Por esa razón, toda la legislación deportiva, debe partir de una obligación, que se plasme en la Constitución Política, “de fomentar, desarrollar y promover la práctica masiva del deporte en todos los estratos de la población”.

Con esta comprensión, hemos identificado ocho problemas del deporte, la situación deseada (objetivos) y cual será la estrategia para obtener los resultados esperados.

A. Insuficientes recursos económicos

Insuficientes recursos económicos para la transformación de la Educación Física, el deporte y la recreación; y su ubicación en planos superiores de desarrollo.

Objetivo

Plasmar en la Constitución Política la obligatoriedad del fomento y desarrollo deportivo a nivel nacional.

Con ello se podrá establecer en el Presupuesto General de Nación una asignación específica, la cual deberá ser revisada anualmente de acuerdo al desarrollo y crecimiento del deporte de nuestro país.

Estrategias

- a) Comisión para la elaboración de propuestas ante la Asamblea Legislativa e inclusión en la Constitución Política y sobre la aprobación del 5% del presupuesto general de la nación.
- b) Crear incentivos fiscales para la empresa privada que colabore para el desarrollo del deporte.
- c) Solicitar ayuda económica a instituciones internacionales, ofreciéndoles proyectos para el desarrollo sociodeportivo.
- d) Líneas especiales de crédito, para la inversión en el deporte e instalaciones deportivas.
- e) Creación de impuestos al cigarrillo, alcohol y cerveza, para que se destine al deporte.

B. Revisión y actualización del marco legal y ampliación de la Política Nacional de los Deportes

Falta revisión y actualización de las leyes existentes y de una amplia Política Nacional de los Deportes.

Objetivo

Modernizar todas las leyes relacionadas con el deporte (urbanísticas, educativas, de la familia, municipalidades, etc.).

Estrategias

- Creación inmediata de una Comisión coordinada por el INDES, que involucre a los sectores de Salud, Educación, Cultura, gobiernos locales, Obras Públicas y Secretaria de la Familia, que se encargue de la revisión, adecuación, perfeccionamiento y modernización de la Ley General de los Deportes en El Salvador.

C. Mayor jerarquía y apoyo al INDES

Le falta al Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador (INDES) una mayor jerarquía y personal técnico - administrativo para la atención del deporte a nivel nacional.

Objetivo

Convertir al Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador en un nuevo organismo que le posibilite un mayor nivel político jerárquico en beneficio del deporte de nuestro país.

Estrategias

- a) Creación del Ministerio de Deportes, que regule las políticas del deporte nacional en todas sus manifestaciones.
- b) Que las federaciones deportivas nacionales se integren al Ministerio de Los Deportes.
- c) La educación física y la recreación, deben contemplarse como elementos vitales en la estrategia de la masificación deportiva.

D. Formación y capacitación de los recursos humanos

Falta de formación y capacitación del personal técnico, jueces y árbitros, líderes deportivos y otros recursos humanos que necesita el deporte.

Objetivo

Formar y capacitar el recurso humano del deporte y la recreación, para incrementar el nivel técnico y cobertura a nivel nacional.

Estrategias

- a) Creación del Instituto de Formación y Capacitación de Recurso Humano, para la educación física, el deporte y la recreación.
- b) Crear programas de becas nacionales y en el extranjero para deportistas, entrenadores, jueces y árbitros, dirigentes deportivos y otros.

E. Falta de instalaciones deportivas y mantenimiento

Falta de instalaciones deportivas y mantenimiento de las existentes, así como de leyes que velen por el respeto de las áreas deportivas y recreativas de las zonas urbanizadas.

Objetivo

Construir polideportivos a nivel nacional para la práctica del deporte para todos, estudiantil y de alto rendimiento.

Estrategias

- a) Involucrar a las comunidades en la construcción y mantenimiento de las instalaciones deportivas y recreativas.
- b) El Gobierno Central de la República en coordinación con las alcaldías y empresas constructoras garanticen (por ley), que los proyectos de construcción de viviendas en las comunidades dejen espacios para instalaciones deportivas.

F. Falta de valoración del deporte estudiantil

Falta de valoración, conciencia y comprensión, sobre los alcances y beneficios del deporte estudiantil, lo cual se expresa en la incoherencia de los programas desde el nivel básico hasta el universitario.

Objetivo

Lograr los mecanismos adecuados, para la valorización de la educación física, el deporte y la recreación.

Estrategias

- a) Promoción de la Educación Física, el deporte y la recreación para todos los sectores.
- b) Crear Plan de Monitoreo de la Educación Física y el deporte, para su masificación en el sistema educativo.
- c) Establecer la obligatoriedad del programa de Educación Física y el deporte en el sistema educativo.
- d) Nombrar profesores de educación física, en las instituciones educativas del país (públicas y privadas).
- e) Actualización de los planes y programas de Educación Física, para todos los niveles de enseñanza.

G. Falta de integración del sector salud y otros

Falta de integración del sector de la salud y otros, a los planes y programas deportivos con carácter preventivo y de bienestar social.

Objetivo

Crear y ejecutar planes y programas integrados con instituciones a nivel nacional para la promoción de la educación física, el deporte y la recreación, que ayude al cultivo de valores espirituales, morales y cívicos, para la mejor conveniencia y bienestar de nuestra sociedad.

Estrategias

- a) Integración de los sectores salud, seguridad, educación, obras públicas, alcaldías y otros sectores a los planes y programas educativo - deportivos, de federaciones, del Comité Olímpico de El Salvador y del INDES.
- b) Crear planes integrados con instituciones que manejen programas preventivos para sectores marginales y de alto riesgo.

H. Centralización en la capital y en algunas áreas urbanas

El desarrollo y la atención organizada del deporte, están centralizadas en la capital, y algunos sectores urbanos del país, no existiendo coberturas en zonas rurales.

Objetivo

Masificar, descentralizar y diversificar la práctica del deporte en el país. Esta es la función primaria del INDES, pero para ello, se necesitan grandes recursos económicos, materiales y humanos.

Estrategias

- a) Garantizar el incremento de la fuerza de técnica de profesores de Educación Física y entrenadores deportivos para la educación física, el deporte y la recreación en el interior del país.
- b) Optimizar todos los recursos involucrados de instalaciones, material y equipo, en el que hacer deportivo nacional para la promoción del deporte.
- c) Que los estudiantes universitarios realicen sus horas sociales en su especialidad.

Capítulo XVI

Los salvadoreños y salvadoreñas en el exterior

Autores

*Ronald E. Barillas, Bernardo C. López,
Luis López, Roberto Lovato, Sandra L. Martínez,
Ana Mello, José Napoleón Monterrosa, Carlos A. Morales,
Manuel Olmos, Montserrat Payán, Dagoberto Reyes,
Francisco Rivera, Óscar Sariles, Roxana E. Ulloa,
Alex Vanegas, Carlos Vaquerano.*

Capítulo XVI

Los salvadoreños y salvadoreñas en el exterior¹

Contenido

- 16.1. Introducción, 16.2 Antecedentes, 16.3. ¿Quiénes somos?,
16.4. Nuestras aspiraciones, 16.5 Propuesta cultural, 16.6
Transferencia de conocimiento y tecnología, 16.7 Propuesta
económica, 16.8. Propuesta política y social,
16.9 Calendarización, 16.10. Bibliografía recomendada.

16.1. Introducción

La participación actual y potencial de los salvadoreños² que vivimos en el exterior en la vida nacional salvadoreña es un tema amplio y complejo. Más allá de las razones históricas de la emigración, la problemática está en definir y delinear los métodos de intercambio, cooperación y desarrollo entre nosotros y nuestros hermanos y hermanas en El Salvador. El carácter multidimensional de nuestras relaciones requiere de una proyección que consolide los intereses de todos los salvadoreños en los espectros económico, político, social y cultural.

La cooperación y el intercambio real y sostenible entre los salvadoreños dentro y fuera de El Salvador debe tener como punto de partida la superación del estereotipo que nos identifica únicamente como “maquinitas de dinero”, fuente de subsidio del diez por ciento del producto nacional. Aun cuando el flujo de remesas en este momento es constante, la posibilidad de que éstas disminuyan gradualmente en los próximos diez años es real y quizás inevitable. Por lo tanto, la creación de nuevas fuentes de empleo e ingresos que reemplacen la

¹ Se agradece el aporte de Elana Zilberg en la elaboración del presente documento y la participación de Sussy Quintanilla del Consulado de El Salvador en Los Angeles. Las observaciones de los asistentes a la consulta ciudadana realizada el 21 de noviembre de 1998 en Los Angeles también fueron tomadas en cuenta.

² El uso del término “salvadoreños” en este documento incluye tanto hombres como mujeres.

dependencia en esta ayuda proveniente del exterior debe ser un tema prioritario para el estado y de interés para la población residente en el exterior.

La nueva cultura empresarial y laboral que se pretende desarrollar en El Salvador puede y debe enriquecerse del cúmulo de conocimientos y experiencia adquiridos por muchos de los salvadoreños en el exterior, principalmente en los Estados Unidos. Existe un caudal de recursos humanos, entre ellos salvadoreños profesionales, pequeños empresarios, técnicos, artistas y especialistas en diferentes ramas, quienes muestran interés en fortalecer relaciones con los diferentes sectores de la vida económica, política, institucional y cultural de la sociedad salvadoreña.

Los salvadoreños en el exterior pensamos que nuestro aporte al engrandecimiento y desarrollo de El Salvador debe expresarse en términos concretos de trabajo y cooperación en donde la satisfacción de intereses mutuos sea el principio dominante. Uno de los problemas centrales es la falta de redes y canales de apoyo entre los salvadoreños en el exterior y nuestros connacionales en El Salvador, lo cual impide la captación, el análisis y el desarrollo de iniciativas empresariales y de inversión, así como de iniciativas relacionadas con el desarrollo técnico y con una nueva cultura de trabajo y servicio en las múltiples disciplinas de la sociedad productiva salvadoreña.

16.2. Antecedentes

La salida de una quinta parte de la población salvadoreña tuvo su auge durante el conflicto armado que vivió El Salvador en la década de los ochenta. Dicho conflicto tuvo su origen en la falta de una cultura democrática, la pobreza y la marginación económica y social que vivimos durante los últimos cincuenta años antes del conflicto.

La emigración incrementó a finales de la década de los 70 y sobre todo a principios de los 80. Pese a que la gran mayoría huyó por causa de la guerra, los Estados Unidos no reconoció su estatus como refugiados políticos y la población indocumentada salvadoreña creció significativamente.

En 1986, la situación de muchos salvadoreños indocumentados se mejoró con la aprobación de reformas a la ley de inmigración, que incluyeron programas de legalización que beneficiaron a más de 150,000 salvadoreños indocumentados

que residían en Estados Unidos desde antes de 1982³. Posteriormente, distintas legislaciones como el TPS y ABC han contribuido a la permanencia legal, pero aún temporal, de miles de salvadoreños. Aun con la ley NACARA en 1997, casi 200,000 familias siguen en la incertidumbre, en espera de la audiencia ante un juez que decidirá otorgarles la residencia permanente o deportarles a su país. Según cifras oficiales recientes, hay 335,000 salvadoreños indocumentados⁴. Es decir que más de la mitad de los salvadoreños en Estados Unidos aún están en una situación precaria, por la cual el tema migratorio sigue cobrando gran importancia para sus familias, aquí y allá.

Por otro lado, muchos de los beneficiados por los programas de amnistía bajo la reforma migratoria de 1986 y otros que ya residían legalmente en los Estados Unidos, han decidido adoptar la ciudadanía estadounidense. Según cifras oficiales estadounidenses, hay alrededor del 110,000 salvadoreños naturalizados⁵, quienes ahora pueden incidir directamente en las decisiones políticas que se toman en ese país.

Documentados o no, los salvadoreños en Estados Unidos hemos cambiado el rumbo de El Salvador mediante nuestras remesas culturales y materiales. Según fuentes oficiales, las remesas que enviamos desde el exterior actualmente constituyen una de las tres fuentes principales de divisas, después de las exportaciones y la inversión extranjera en el país. Durante 1997, las remesas experimentaron un crecimiento del 10.4% con respecto al año anterior y se estima que para fines de 1998, los envíos familiares podrían ascender a 1,235 millones de dólares⁶.

³ U.S. Department of Labor, 1998, "Characteristics and Labor Market Behavior of the Legalized Population Five Years After Legalization", International Labor Affairs Bureau, Washington, DC, p. 87.

⁴ Immigration and Naturalization Service, "Illegal Alien Population, Oct. 1996".

⁵ Oficina del Censo de Estados Unidos, "Current Population Survey", marzo 1997. Sólo durante el año fiscal 1996, el Servicio de Inmigración y Naturalización reportó 33,240 naturalizaciones de salvadoreños.

⁶ La Prensa Gráfica, "En extranjero enviaron \$1,199 millones", 20 enero 1998 y Banco Central de Reserva de El Salvador, "Informe mensual de la situación económica de El Salvador", Departamento de Cuentas Macroeconómicas, enero 1998.

16.3. ¿Quiénes somos?

Aunque la mayoría de salvadoreños residentes en el exterior –cerca de un millón 300 mil– vivimos en los Estados Unidos, habemos otros cientos de miles en Canadá, México, Nicaragua, Guatemala, Australia y varios países de Europa⁷. De los que vivimos en los Estados Unidos, aproximadamente un 32 por ciento somos indocumentados, un 25 por ciento poseemos permiso temporal (TPS/ABC), un 8 por ciento tenemos casos de asilo político pendientes, un 30 por ciento somos residentes permanentes y al menos un 5 por ciento somos ciudadanos naturalizados, aunque en los últimos años se ha visto un aumento significativo en los residentes permanentes que han optado por nacionalizarse⁸.

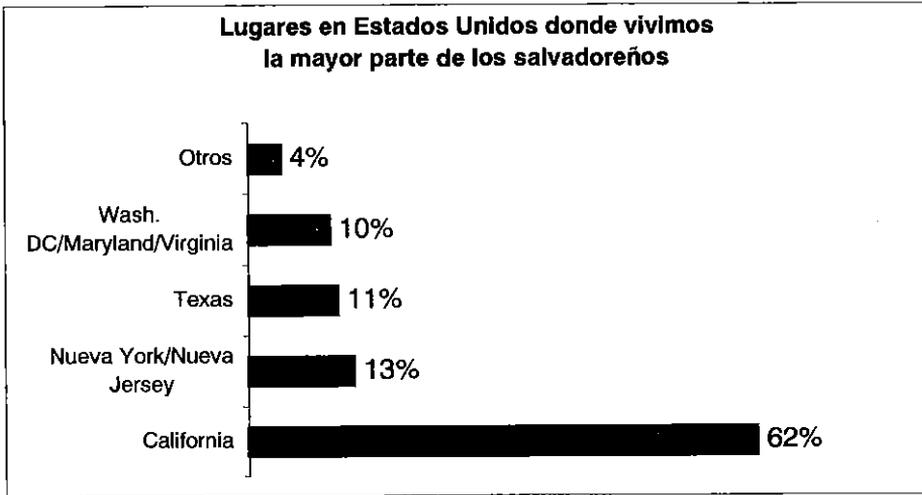
Nos desenvolvemos en diversas ramas laborales y económicas, principalmente en el sector de servicios, ya sea como obreros, profesionales, gerentes o empresarios. Somos obreros calificados y no calificados; somos trabajadores en servicios domésticos y comerciales; somos micro, pequeños y medianos empresarios; somos estudiantes; somos profesionales y técnicos especializados.

Consideramos que el vivir fuera de nuestras fronteras patrias no nos convierte en extranjeros, más bien, es una realidad que tiende a fortalecer nuestra identidad nacional y cultural. En los Estados Unidos, tenemos ya la primera y segunda generación de salvadoreños nacidos en la Unión Americana, cuya mayoría son bilingües. Asimismo, muchos de los salvadoreños naturalizados nos consideramos biculturales y binacionales. Empero, reconocemos que la socialización en el medio en que nos desenvolvemos también puede propiciar el desprendimiento cultural, lo que dificulta fortalecer y crear nuevos vínculos con el país.

Actualmente, la mayoría estamos al tanto de lo que sucede en el país y aspiramos a contribuir al proceso de paz iniciado con la firma de los acuerdos de 1992. Para ello, contamos con una red de comunidades de apoyo y con poblaciones significativas en las principales urbes norteamericanas como Los Angeles, Nueva York, San Francisco, Houston, Washington DC, Chicago, Boston y Miami. Véase la siguiente gráfica:

⁷ Monitor Company, “Construyendo puentes entre la comunidad emigrante y El Salvador”, Resumen Ejecutivo, Programa de Competitividad, Ministerio de Economía de El Salvador, 1997.

⁸ Aproximaciones de Roxana Ulloa en “De indocumentados a ciudadanos: Características de los salvadoreños legalizados en Estados Unidos”, FLACSO-El Salvador, 1998.



Fuente: Aproximación, datos de Ulloa 1998, Monitor Co.1997 y RENASAL 1997

Creemos en la importancia de mantener los vínculos con el país, pero eso no depende únicamente de nuestra voluntad individual. Para incorporar a los diversos sectores de la comunidad salvadoreña en el exterior en el quehacer nacional, hay que comenzar por cambiar la mentalidad de muchas personas e instituciones en El Salvador sobre quiénes somos.

Creemos que el ser salvadoreño no se limita a estar dentro de las fronteras del país. La nacionalidad se extiende a las comunidades salvadoreñas en el exterior, por lo cual se debe reconocer nuestros derechos como ciudadanos. No importa si somos salvadoreños de nacimiento o de primera, segunda o tercera generación estadounidense (o de otro país). En la medida en que nos adaptemos armónicamente al medio en que vivamos y que conservemos nuestra identidad cultural, lograremos construir un sistema que transmita estas raíces a nuestros descendientes, prolongando así las relaciones provechosas con nuestro país de origen.

16.4. Nuestras aspiraciones

Aspiramos a tener una participación en el futuro del país, en su desarrollo económico, político, social y cultural. Al aprovechar el acceso a recursos,

experiencias, finanzas, tecnología y conocimientos prácticos, aspiramos a ser un “puente de intercambio” con Norteamérica y el mundo.

En los últimos diez años nuestro aporte económico se ha convertido en una de las columnas de la economía nacional. Sin embargo, no contamos con los medios oficiales para canalizar nuestros esfuerzos al país, ni con la voz y el voto que nos promete nuestra Constitución. Es necesario valorar con voluntad política, el compromiso de hacer posible la sostenibilidad de nuestras conexiones con el país y las de futuras generaciones.

Por lo anterior, saludamos el esfuerzo por crear las Bases de un Plan de Nación para El Salvador. Aspiramos a formar parte de las fuerzas vivas que alientan ese esfuerzo conjunto del pueblo salvadoreño representado en sus diversos sectores sociales, económicos y políticos, por construir una nación con justicia social, un Estado de Derecho y una democracia plena.

Lo que presentamos ahora es una primera propuesta de trabajo en aquellas áreas en las que se considera que existe el espacio y la necesidad de proyectar la labor binacional. Aunque muchas de las propuestas pueden ser aplicables a otras comunidades salvadoreñas en el extranjero, este aporte se basa en la experiencia de la comunidad salvadoreña en Estados Unidos, particularmente en Los Angeles, donde la Comisión Nacional de Desarrollo consideró conveniente impulsar la consulta especializada sobre el tema de la población residente en el exterior.

16.5. Propuesta cultural

En el campo cultural existe la necesidad de establecer vínculos formales y sistemáticos con amplios sectores de la comunidad salvadoreña en el exterior, que faciliten la formación de estrategias y métodos de desarrollo y promoción de nuestra cultura. Los salvadoreños en el exterior somos parte del fenómeno cultural salvadoreño cambiante y dinámico. Para apoyarnos mutuamente en el área cultural, proponemos:

- 1 Difundir y mantener la identidad salvadoreña y el idioma para conservar la conexión entre el país y la población residente en el exterior. Este compromiso debe reflejarse en iniciativas concretas que se realicen con ese fin. Por ejemplo, se propone el nombramiento de un/a agregado/a cultural en los consulados de las principales ciudades de Estados Unidos donde residen salvadoreños.

- 2 Divulgar información sobre el país y actividades o acontecimientos culturales, con el fin de elevar nuestra imagen en el exterior y fomentar nuestros valores culturales. Esto se puede hacer con el desarrollo de una red de centros culturales salvadoreños en las zonas metropolitanas donde residen grandes cantidades de salvadoreños.
- 3 Promover el intercambio estudiantil a los niveles primario, secundario y universitario, en las áreas educativas, artística-cultural y deportiva.
- 4 En el área de investigación, se debe apoyar la realización de estudios sobre la comunidad salvadoreña en el exterior en instituciones académicas en los Estados Unidos. Ésto a su vez servirá para ampliar el conocimiento, tanto aquí como allá, sobre la comunidad y nuestro desarrollo en el país anfitrión.
- 5 Impulsar la creación de grupos de ballet, teatro y talleres de pintura y artesanía.
- 6 Reconocer a los grupos deportivos en el exterior, programar actividades con sus integrantes y apoyar el intercambio de experiencias a todo nivel: juvenil, olímpico y profesional.
- 7 Difundir en El Salvador la obra de los salvadoreños en el exterior y asegurar su participación en entidades y eventos artístico-culturales en el país, reconociendo así el aporte de los creadores, artistas e intelectuales salvadoreños en el exterior.

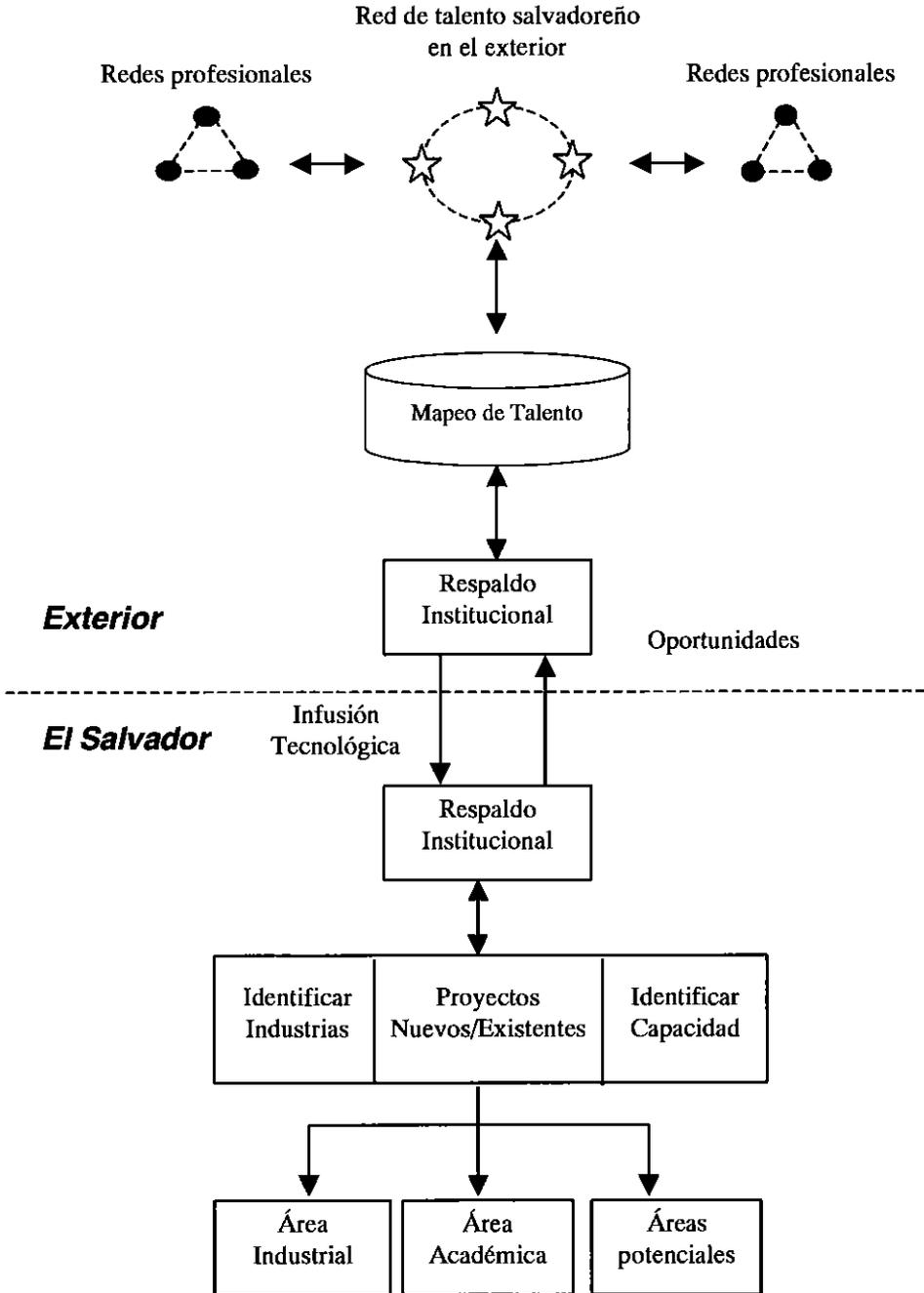
16.6. Transferencia de conocimiento y tecnología

El intercambio entre los salvadoreños en el exterior y El Salvador, en materia de tecnología y ciencia, es mínimo o inexistente. Sin embargo, representamos un potencial estratégico para promover el desarrollo económico de El Salvador a través de la asistencia técnica y especializada. Entre nosotros hay profesionales calificados con conocimientos especializados, estudios avanzados, redes profesionales y experiencias en nuevas culturas corporativas. Además, contamos con un alto nivel de integración cultural y una participación significativa en nuestras ciudades anfitrionas.

Es en esta capacidad que proponemos estructurar redes de participación que canalicen un intercambio organizado y efectivo de conocimientos (ciencia, tecnología, estudios, servicios, etc.) y oportunidades empresariales entre los salvadoreños en el exterior y El Salvador. El establecimiento de dichas redes de intercambio representa una alternativa viable para satisfacer intereses mutuos.

Un intercambio organizado y efectivo es más factible con el debido respaldo institucional que canalice los esfuerzos y capacidades desde el exterior hacia El Salvador. En El Salvador, se puede estructurar una institución que recopile e investigue información sobre industrias potenciales, talento nacional, actividades empresariales o programas académicos que se beneficiarían con una infusión de conocimiento nuevo. En el exterior, también se puede visualizar una contraparte de la institución nacional que de igual manera, investigue y colecte información sobre el talento existente en el exterior, redes profesionales y actividades empresariales.

Consideramos que las áreas industrial y académica podrían ser los receptores inmediatos de esta infusión tecnológica. Por esta razón, nuestras propuestas más concretas están dirigidas a estas dos áreas. El intercambio de conocimiento es dinámico, por lo cual nuestra propuesta no es excluyente de otras actividades que también contribuyen al desarrollo del país. Nuestra propuesta general de trabajo en el área tecnológica y de transferencia de conocimiento se ilustra en el siguiente diagrama:



A. Líneas de acción en el área industrial

A.1. Redes de intercambio

- 1 Establecer redes de intercambio en materia de tecnología y ciencia, idealmente con el respaldo institucional que garantice un intercambio coordinado y efectivo.
- 2 Establecer e implementar políticas que promuevan la cooperación entre especialistas, técnicos y profesionales en El Salvador con sus contrapartes en el extranjero, facilitando así el intercambio de técnicas, ideas, retos, necesidades, soluciones y conocimientos. Esto permitirá desarrollar una dinámica de transferencia técnica y científica de carácter espontáneo, ya sea a través de proyectos formales o a niveles de asistencia técnica individual. Este tipo de relaciones puede ser propiciado mediante la creación de asociaciones especializadas o con la fundación de filiales de institutos de ingeniería o ciencia.

A.2. Identificación de áreas estratégicas y de la capacidad instalada

- 1 Formar un organismo en El Salvador, o desarrollar una dependencia dentro de algún organismo ya establecido, con la misión de determinar las áreas industriales que necesitan una infusión tecnológica. La identificación de áreas se debe realizar con base en estudios que determinen su potencial competitivo actual y futuro. Luego se debe crear políticas y proyectos realistas y pragmáticos con inversiones gubernamentales, de la empresa privada y posiblemente de organismos internacionales para promover la innovación y el desarrollo de estas áreas. Por ejemplo, los recursos naturales de nuestro país tienen un potencial turístico que es principalmente atractivo al salvadoreño residente en el exterior. Se propone transferir tecnología y prácticas efectivas de servicio al cliente para el mejoramiento y la modernización de la infraestructura turística con el propósito de atraer inversiones y crear empleo.
- 2 Establecer un organismo (o entidades coordinadas) en el exterior que satisfaga la demanda de tal infusión tecnológica a través del uso de sus redes de cooperación con salvadoreños y otros especializados en el extranjero, así como con la formulación de anteproyectos que faciliten el flujo de transferencia de técnicas, equipo, nuevas tecnologías y conocimientos.

A.3. Identificación de recursos humanos disponibles en el exterior

Identificar la existencia de salvadoreños profesionales, técnicos y especialistas en diferentes disciplinas para crear una base de datos sobre los recursos humanos disponibles en el exterior. La identificación debe tener como objetivo incluir datos sobre la disponibilidad real de los recursos humanos existentes, detallando áreas y niveles de especialización, así como la disponibilidad para trabajar en proyectos relacionados con el desarrollo de El Salvador.

Si bien tal base de datos es desarrollada y mantenida por una institución específica, la información debe ponerse al servicio de cualquier persona o compañía interesada en obtener servicios de profesionales salvadoreños en El Salvador o en el exterior. Se recomienda que el mapeo sea hecho por una compañía o un grupo de profesionales expertos y con experiencia en este tipo de trabajo.

A.4. Asistencia y cooperación de compañías transnacionales

En el exterior, el mercado “latino” –del cual los salvadoreños formamos parte– representa ingresos significativos para muchas empresas estadounidenses y transnacionales. Es importante desarrollar estrategias de acercamiento al sector corporativo que emprende negocios en El Salvador o en nuestras comunidades en Estados Unidos, para impulsar iniciativas de desarrollo y bienestar social en El Salvador. Los posibles incentivos para estas compañías pueden incluir la reducción de cierto tipo de impuestos y una mayor proyección a nivel nacional e internacional al presentar una imagen propositiva y humanitaria en países como El Salvador.

B. Líneas de acción en el área académica

B.1. Fortalecer y promover la educación tecnológica y científica

Es imperante fortalecer la educación de los salvadoreños en áreas técnicas y científicas en niveles internacionalmente competitivos. Como un esfuerzo paralelo a las reformas educativas, el emigrante salvadoreño profesional, capacitado en el exterior, puede participar en seminarios y talleres para compartir sus conocimientos avanzados o especializados.

B.2. Centro de Estudios Superiores

Se propone la creación de un centro de estudios superiores en El Salvador que se dedique a áreas estratégicas de desarrollo técnico y académico, tales como las ciencias aplicadas (ramas de ingeniería, biotecnología), ciencias puras (física y química), computación y economía. Este centro podría operar con el apoyo financiero del gobierno salvadoreño y tener una directiva que incluya profesionales salvadoreños residentes y graduados en el exterior.

En la práctica, el centro –en coordinación con la empresa privada, las universidades y el gobierno salvadoreño– formularía proyectos científicos que impacten la economía salvadoreña. El centro coordinaría conferencias sobre tecnología de punta en diferentes áreas, realizaría proyectos conjuntos con universidades u otras entidades internacionales y atraería financiamiento para proyectos científicos en El Salvador a través de propuestas a fundaciones internacionales. Potencialmente, el centro promovería intercambios académicos con estudiantes salvadoreños interesados en estudios de post-grado en el exterior y coordinaría programas de Universidad a Distancia para los salvadoreños que residen en el exterior.

B.3. Programas de interinato o pasantías

El papel privilegiado de la industria privada en la transferencia de conocimientos, de forma implícita, alude a la necesidad de establecer programas de interinato para estudiantes en la empresa privada. Este tipo de relación es una práctica común en países de tecnología y niveles de competitividad avanzados. Los salvadoreños en el exterior que hemos tenido esta experiencia profesional podemos facilitar el establecimiento de dichos programas.

Estos programas benefician tanto a los estudiantes (y a sus planteles académicos) como a la empresa privada. Los estudiantes reciben entrenamiento en procedimientos y técnicas usadas en la práctica de la profesión, y las compañías tienen la oportunidad de establecer relaciones con futuros profesionales de alto rango académico, los que invariablemente son una fuente de nuevas ideas, energía y dinamismo. Este tipo de relación tiene beneficios obvios que van mucho más allá de los que aquí se mencionan.

C. Triángulo sectores gobierno-académico-privado

Para lograr el beneficio máximo y propiciar una rica y amplia transferencia de conocimientos hacia El Salvador, la participación conjunta de los sectores gubernamental, académico y de la empresa privada es necesaria. La sinergia ideal en este proceso requiere de una participación cooperativa e integral.

El gobierno, por su cometido de satisfacer las necesidades de la nación (especialmente las identificadas por un amplio plan de nación como éste), debe proporcionar inversiones significativas y mantener el enfoque del valor nacional que tiene este tipo de alianza tri-dimensional. Por su parte, el sector académico necesita mantenerse al tanto de las nuevas necesidades, técnicas y conocimientos prácticos relacionados con las profesiones que se imparten; por tanto, su participación activa en tales proyectos a través del personal académico y los estudiantes es indispensable. La industria privada, por ser el sector que deriva beneficios económicos de los nuevos conocimientos con mayor prontitud, es el más indicado a ser el dinamizador que energice el proceso de transferencia con inversiones sustanciales (fondos directos y capacitación apropiada para que su personal pueda captar los nuevos conocimientos y utilizarlos competentemente en el futuro).

D. Conclusión

Lo antes señalado presenta una serie de líneas de acción en forma general, con prácticas que involucran principios relacionados con la inversión social y la inversión en el desarrollo duradero de industrias en un ambiente de crecimiento o estabilidad económica. Al mismo tiempo, promueven el ejercicio de la competitividad y el avance tanto a nivel académico como profesional. En conjunto, la mayoría de estas sugerencias son ejercitables a través de programas pilotos que se pueden empezar a desarrollar de manera relativamente inmediata.

16.7. Propuesta económica

Los recursos monetarios provenientes del exterior son un indicativo del interés de los emigrantes por mantener sus vínculos con el país. No obstante, la tendencia de las remesas es de disminuir en la medida en que los vínculos familiares se desvanecen y en que se adquieren responsabilidades en el nuevo hogar. Por lo tanto, El Salvador debe contrarrestar la dependencia sobre esta externalidad y propiciar su propio desarrollo.

Aunque es cierto que la gente trabajadora residente en el exterior hace un aporte importante a la economía familiar, local y nacional, este aporte no debería considerarse la columna vertebral de la economía. La existencia de “remesas comunitarias”, producto del esfuerzo de comunidades organizadas en el exterior, no debe reemplazar, sino complementar, la labor de proyección económica y social del gobierno para el desarrollo de nuestras comunidades.

Igual como en otras áreas, se cuentan con recursos en el exterior que ofrecen oportunidades para el intercambio de conocimiento y experiencia en lo económico. Para maximizar los beneficios potenciales, se necesita el intercambio de doble vía, no sólo para promover el desarrollo y la inversión en El Salvador, sino también para contribuir al desarrollo de la comunidad salvadoreña en el exterior.

A. El aprovechamiento de los vínculos económicos existentes

Debemos aprovechar los nexos existentes para ampliar y diversificar la vinculación productiva entre los salvadoreños en el exterior y su país. Para ello, se propone el diseño de un programa de impuestos e inversiones alternativas para apoyar proyectos de inversión social y de carácter productivo:

- 1 Siendo el sistema financiero el que devenga mayor rentabilidad de las remesas provenientes del exterior, se debería reglamentar que el sistema financiero contribuya proporcionalmente a proyectos de inversión en la comunidad y de apoyo a la micro y pequeña empresa. Para promover el beneficio mutuo entre la empresa privada y la comunidad, las instituciones financieras podrían impulsar iniciativas para promover el acceso al ahorro, al crédito y a la inversión en estas comunidades. Se propone estudiar la Ley de Reinversión en la Comunidad (“Community Reinvestment Act” en inglés), una herramienta legislativa que en Estados Unidos regula y fomenta este tipo de relación productiva entre empresa y ciudadanía. Dicha legislación podría tomarse como base para diseñar un proyecto de ley similar que se adapte a la realidad salvadoreña.
- 2 El turismo de los salvadoreños en el exterior ha sido identificado como una área que requiere mayor atención para maximizar sus efectos múltiples en la economía salvadoreña. Para fortalecer la infraestructura que permita expandir el turismo, se propone que el impuesto de aeropuerto al que tantos salvadoreños residentes en el exterior contribuimos cuando viajamos a El Salvador, sea manejado para proyectos de inversión productiva como en el

área de turismo. Se recomienda investigar cuál es la utilización actual de estos fondos y dar a conocer su destino al viajero contribuyente.

- 3 Se propone considerar la creación de mecanismos fiscales para financiar proyectos de inversión pública de interés particular para la comunidad en el exterior. Se podría, por ejemplo, explorar el uso de bonos municipales para iniciativas locales a las cuáles la comunidad en el exterior quiera aportar y promoverlos en los medios apropiados.

B. Transferencia de conocimiento para el desarrollo económico

La transferencia de conocimiento productivo e infusión tecnológica se podría lograr con el establecimiento de mecanismos formales de cooperación entre profesionales salvadoreños y empresarios, así como con universidades e instituciones del sector industrial. Parte de este esfuerzo conlleva identificar a estas personas en el exterior y dar a conocer los distintos esfuerzos existentes en El Salvador a los cuáles podrían incorporarse. En lo concreto, se recomienda lo siguiente:

- 1 Incorporar al salvadoreño en el exterior a las estructuras de decisión de las entidades de carácter educativo, industrial, comercial, artístico-cultural y profesional. Ya incorporado, puede no sólo servir de enlace para identificar oportunidades de cooperación con instituciones o agrupaciones afines, sino también actuar como intermediario en el proceso de intercambio institucional.
- 2 Realizar un diagnóstico de los sectores productivos en El Salvador y cruzarlo con los recursos profesionales dentro de la comunidad emigrante que podrían ayudar en el desarrollo de la plataforma competitiva de dichos sectores. Para ello, se debe estudiar, documentar y divulgar información sobre estos sectores en el exterior. Un punto de partida podría ser la labor ya realizada por Monitor Company a través del Programa de Competitividad del Ministerio de Economía.
- 3 Identificar las fuentes de capital intelectual y financiero en los Estados Unidos que podrían ofrecer las mejores oportunidades de intercambio para El Salvador, con respecto a mercados de capital, tecnología y recursos humanos. Esto también requiere identificar contrapartes potenciales en El Salvador para canalizar dichos recursos.
- 4 Aportar al desarrollo de la capacidad institucional de responder a los intereses de intercambio comercial y asistencia técnica en los Estados

Unidos. Existen recursos abundantes en los Estados Unidos, pero se ha invertido poco en el uso de éstos para adecuarlos al caso El Salvador-Estados Unidos. Mientras no se desarrolle la capacidad institucional de responder a estos intereses, continuaremos en la ineficiencia y en la falta de profesionalismo. Se podría apoyar una iniciativa para identificar y aprovechar las oportunidades para el intercambio comercial y de conocimiento. Se podría, por ejemplo, explorar los modelos de trabajo institucional de las oficinas de promoción comercial de Japón, Corea y de otros países que mantienen y desarrollan estos vínculos. Otras experiencias de intercambio son las de Irlanda e Israel en su acercamiento con sus connacionales en la vida nacional.

- 5 Desarrollar una campaña extensa para elevar la imagen de El Salvador y de los salvadoreños en el exterior. Sólo de esta manera se podrá atraer el capital que el país tanto necesita. El desarrollo de una campaña efectiva de tal envergadura no se logra sólo al contratar a una compañía de relaciones públicas; necesita tomar en cuenta los recursos humanos y el liderazgo existente en la comunidad salvadoreña en el exterior.

C. Incentivos para la inversión

El salvadoreño en el exterior, aunque sea un pequeño inversionista o comerciante, favorece a la economía salvadoreña por su afinidad con las condiciones del país y su sentido de compromiso con éste, tal vez hasta considerar invertir en áreas no tradicionales donde se requiere generar más actividad económica y fuentes de empleo. Si no se crean los mecanismos formales para que los salvadoreños en el exterior conozcan las iniciativas nacionales de su interés, el capital empresarial, intelectual y financiero que se podría canalizar a El Salvador tendrá otro destino. Algunas recomendaciones al respecto son las siguientes:

- 1 Hacer del conocimiento de los salvadoreños en el exterior, toda iniciativa que haga más fácil su inversión en El Salvador, no sólo en la producción y el comercio, sino también en los mercados capitales del país. Para ello, se debe ampliar los medios de información y las redes de trabajo con los salvadoreños en el exterior.
- 2 Exonerar al empresario salvadoreño que ingrese materiales, equipo y tecnología que propicien inversiones en el país y creen incentivos para expandir la inversión de capital a todo el país, no sólo San Salvador.

- 3 El emigrante salvadoreño, en el transcurso de su experiencia profesional, ha asimilado y practicado la cultura corporativa de su sociedad anfitriona. Estos conocimientos pueden ser transferidos a través de seminarios impartidos por emigrantes capacitados, para crear ventajas competitivas nacionales.
- 4 El emigrante salvadoreño puede utilizar sus redes profesionales en la sociedad anfitriona para propiciar oportunidades y abrir nuevos mercados en el exterior para las capacidades, habilidades y productos de El Salvador.
- 5 El gobierno salvadoreño, los organismos no gubernamentales y la empresa privada deberían incluir la participación de individuos y empresas salvadoreñas en el exterior en sus procesos competitivos de licitaciones.

D. Fomentar la eficiencia y agilidad comercial

Se propone la creación de una entidad transnacional cuya misión sea proveer a los ciudadanos salvadoreños tanto en El Salvador como en el exterior con un servicio técnico y profesional en diferentes aspectos comerciales: orientación acerca de regulaciones sobre importaciones/exportaciones, franquicias, estudios de mercado, etc. La entidad formada asistiría al productor salvadoreño en cómo procurar que su producto (comestible, textil, agrícola, etc.) cumpla con los requerimientos aduanales en el exterior. Asistiría en asuntos como la apertura de sucursales o franquicias en el exterior, en el análisis de mercado para productos salvadoreños y en la organización de ferias internacionales.

Se visualiza una entidad con un personal profesional a tiempo completo y que reciba el apoyo directo del gobierno salvadoreño. La sede principal podría estar en Los Angeles, por ser la segunda ciudad salvadoreña en el mundo, con una oficina contraparte o enlace en El Salvador dentro de la rama oficial correspondiente (Ministerio de Relaciones Exteriores, por ejemplo), y filiales en lugares donde se encuentra una concentración de salvadoreños que podrían interesarse en este tipo de servicios.

Para el fomento del comercio transnacional entre salvadoreños, es necesario que se reestructure el servicio de aduanas para una mayor efectividad en el comercio bilateral. Además deberá crearse un ambiente preferencial, a través de legislación específica, para inversionistas salvadoreños que residen en el exterior. De manera indirecta, esto también fomentará la importación de ideas, talentos y conocimientos al país.

16.8. Propuesta política y social

Para el acercamiento de los salvadoreños en el exterior con su país de origen, se necesitan medidas que faciliten su participación y vinculación con El Salvador en el ámbito político. Entre las iniciativas principales, se consideran:

- 1 Ejercer el derecho constitucional al voto. Considerando que en los Estados Unidos vive más de la quinta parte de la población salvadoreña y que su contribución al país es significativa, es necesario impulsar las reformas legislativas y los recursos necesarios para permitir el empadronamiento y ejercicio del voto de la población residente en el exterior.
- 2 Crear una oficina de representación de los salvadoreños en el exterior ante el Poder Legislativo y de coordinación con los distintos ministerios del gobierno salvadoreño. Estos representantes fungirían en calidad de observadores con voz en la Asamblea Legislativa, con el objetivo de facilitar la comunicación y vinculación con la población residente en el exterior.
- 3 Reformar el Servicio Exterior, tanto en su misión consular como en su cuerpo diplomático, prohibiendo el nepotismo y sancionando la corrupción. La labor consular y diplomática requiere un alto nivel de profesionalismo y eficiencia para atender a las necesidades de los salvadoreños en el extranjero así como proveer el máximo beneficio para la nación a través del servicio público.

A. Alianzas multisectoriales para la inversión social

La cooperación proveniente de la comunidad en el exterior no sustituye la responsabilidad del gobierno. El concepto internacional de “matching funds” o contrapartida podría ser útil en el desarrollo de proyectos de inversión social e infraestructura, particularmente en las áreas en las que la comunidad en el exterior tiene un interés particular. La recaudación de fondos por parte de las comunidades en el exterior puede complementar el costo de un proyecto, sin reemplazar totalmente el subsidio que le corresponde al gobierno, posibilitando así la realización de más obras.

B. La ética empresarial y el derecho laboral

Es importante considerar el derecho del consumidor, la ética y cultura empresarial, la inversión social y la filantropía como conocimientos adquiridos

en el exterior que pudieran transferirse a El Salvador. El Salvador debe invertir en el adiestramiento tanto de las centrales sindicales como de las administraciones y grupos gremiales para desarrollar una nueva cultura de trabajo y cooperación, en la cual los salvadoreños en el exterior podrían colaborar.

Deben establecerse canales de transferencia de conocimientos técnicos modernos de las relaciones entre empleados y empleadores. El desarrollo de las grandes industrias salvadoreñas, así como el mejoramiento de la calidad de vida de los salvadoreños como elementos productivos, debe adoptar una nueva cultura de trabajo en donde el autoritarismo, las decisiones verticales y el maltrato al trabajador sean experiencias del pasado. Por otro lado, la imposición de demandas irreales, el resentimiento y el sabotaje de la industria también deberían quedar en el pasado.

C. El hermanamiento como herramienta del sector público para el desarrollo

Se propone que el hermanamiento entre el estado de California y San Salvador sea un modelo de cooperación binacional que otras comunidades salvadoreñas en el exterior podrían replicar. Esta iniciativa permitiría utilizar los recursos de diversas agencias del estado de California para promover iniciativas de intercambio, incluyendo los vínculos comerciales a través de la agencia estatal de comercio internacional y de contactos estatales.

Como contraparte del desarrollo del territorio salvadoreño, los salvadoreños deseamos conocer los resultados de la inversión realizada mediante proyectos de cooperación externa y participar en este tipo de iniciativas. Exhortamos al estado a tomar en cuenta a la comunidad salvadoreña en el exterior como un socio clave en la agenda de desarrollo y cooperación externa del país, permitiéndonos así contribuir a la creación de puentes que faciliten nuestro aporte al desarrollo de la nación.

16.9. Calendarización

- 1 Consideramos que la transferencia de tecnología y conocimiento es prioritaria a corto plazo.
- 2 Paralelamente, si no existe un énfasis en el trabajo cultural y el fortalecimiento de la identidad al corto y mediano plazo, nuestras conexiones con el país sencillamente se desvanecerán.
- 3 Al mediano y largo plazo, consideramos que el área económica propone alternativas para reemplazar la dependencia en las remesas familiares.
- 4 Finalmente, apoyamos e instamos la consideración formal de permitirnos ejercer nuestro derecho constitucional al voto desde el exterior.

16.10. Bibliografía recomendada

- Funkhouser, Edward. 1992. "Migration, Remittances and Economic Adjustment" en Borjas y Freeman, eds., *Immigration and the Work Force*. University of Chicago Press.
- Hamilton, Nora y Norma Stoltz Chinchilla. 1995. "Central Americans in California: Transnational Communities, Economies and Cultures." Conference Proceedings, University of Southern California, Center for Multiethnic and Transnational Studies. Los Ángeles, May 12-13.
- Lara Martínez, Carlos Benjamín. 1994. *Salvadoreños en Calgary: El proceso de configuración de un nuevo grupo étnico*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos.
- López, David, Eric Popkin y Edward Telles. 1996. "Central Americans: At the Bottom, Struggling to Get Ahead" en *Waldinger, Roger y Mehdi Bozorgmehr*, eds., *Ethnic Los Angeles*. New York: Russell Sage Foundation Press.
- Lungo, Mario, comp. 1997. *Migración internacional y desarrollo*. 2 tomos. San Salvador: FUNDE.
- Lungo, Mario, Katharine Andrade-Eekhoff y Vinicio Merino. 1997. "Migración y microempresas en El Salvador". FUNDE para CREFAC. San Salvador.
- Menjívar, Teresa Cecilia. 1994. "Social Networks Dynamics: Implications for Salvadorans in San Francisco". Berkeley: University of California, Chicano/Latino Policy Project.
- Menjívar, Teresa Cecilia. 1992. "Salvadoran Migration to the United States: The Dynamics of Social Networks in International Migration". Disertación, Departamento de Sociología, University of California at Davis.
- Mumford, Jeremy. 1998. "Salvadoran-Americans", *Cultura ES*. Los Ángeles: Casa de la Cultura de El Salvador, enero-febrero, No. 7, pp. 5-11.
- Olmos, Manuel. 1998. "Un salvadoreño que se llama norteamericano", *Cultura ES*. Los Ángeles: Casa de la Cultura de El Salvador, enero-febrero, No. 7, pp. 21-24.
- Siri, Gabriel y Vilma de Calderón. 1996. *Uso productivo de las remesas familiares en El Salvador*. Documento de Trabajo No. 42. San Salvador: FUSADES.
- Ulloa, Roxana Elizabeth. 1998. *De indocumentados a ciudadanos: Características de los salvadoreños legalizados en Estados Unidos*. San Salvador: FLACSO.
- Ulloa, Roxana Elizabeth. 1996. "La remesa familiar del exterior: Dependencia o desarrollo para El Salvador", *Realidad* No. 40. San Salvador: UCA.

Capítulo XVII

Mesa Multidisciplinaria de Washington

Autores

*Roberto J. Badía, Mauricio Bertrand,
Luis René Cáceres,
Salvador Cortés Rosales (Coordinador),
Alberto Harth, Roberto Jiménez Ortiz,
José I. Larios, Óscar Menjívar,
Román Mayorga Quiroz, Carlos Rosales,
José Roberto Rosales, Gabriel Siri.*

Capítulo XVII

Mesa Multidisciplinaria de Washington

Contenido¹

17.1. Plan de nación y poder ciudadano; 17.2. Participación ciudadana; 17.3. El Elector; 17.4. El rol del estado; 17.5. Reforma Fiscal; 17.6. Política Exterior y Nueva Diplomacia; 17.7. Infraestructura; 17.8. Ciencia y Tecnología; 17.9. Remesas; 17.10. Reforma al Sistema de Salud; 17.11. Educación; 17.12. Financiamiento Externo; 17.13. Gestión macroeconómica.

17.1. Plan de nación y poder ciudadano

A. Fortalecimiento de la democracia

A partir del derrocamiento del régimen militar y de la firma de la paz, el sistema democrático muestra avances sustanciales en el Salvador. Se ha conseguido eliminar la práctica del fraude electoral, se ha rescatado la primacía del poder civil, se ha dejado atrás el uso de la represión política e incluso se ha conseguido avanzar en el equilibrio entre los poderes del Estado. Sin embargo, estos logros no garantizan, por sí solos, avances ulteriores de la democracia ni son irreversibles.

La impunidad, la corrupción, los enfrentamientos irresolubles, las negociaciones cupulares cerradas y otros vicios de la política van generando el distanciamiento de grandes sectores poblacionales del quehacer político, aun en democracias relativamente jóvenes. Este fenómeno, a veces más lentamente y otras con mayor celeridad, se termina traduciendo en el estrechamiento cada vez mayor del círculo que realmente ejerce el poder político. De ahí a una dictadura de corte

¹ Los documentos cuyos títulos están en cursiva no se discutieron en la mesa aunque se hizo una consulta por vía electrónica con limitados comentarios del resto de los miembros.

oligárquico y autoritario no hay más que un paso, que se suele dar aprovechando alguna coyuntura crítica.

Es por lo anterior que, en la etapa en que se encuentra la democracia salvadoreña, se requieren mecanismos que incluyan en la reflexión sobre el país a sectores amplios, especialmente los que no tienen filiación política. Son también necesarios esquemas firmes que garanticen al ciudadano el ejercicio de pedirle cuentas a sus gobernantes y dirigentes y no solamente de elegirlos. Y, finalmente, se precisa un consenso básico y amplio sobre el destino del país, sancionado por el conjunto de la ciudadanía, que sirva de marco al juego de las fuerzas políticas y sociales.

En resumen, más allá de lo que hayan sido las intenciones originales de la iniciativa, se trata de convertir el Plan, y el ejercicio que se viene realizando para la elaboración del mismo, en un instrumento en manos de la población que permita:

- 1 Incorporar sectores amplios a la discusión sobre el país y su futuro.
- 2 Fortalecer la capacidad de exigir cuentas a los gobernantes.
- 3 Reafirmar un consenso nacional que enmarque posiciones políticas.

En esa dirección resulta necesario amoldar el Plan, y el entorno en que se elabora, para conseguir ese tipo de propósitos.

B. El plan como instrumento de fortalecimiento democrático

Congruente con lo anterior, es necesario que el contenido de los trabajos incorporen una perspectiva de mediano y largo plazo, en todas sus partes, con el objeto de mantener su vigencia más allá de la política contingente. Sólo así se darán condiciones para que los ciudadanos, y no solo el Gobierno y los partidos políticos de oposición, lo conviertan en metas de su propio futuro.

En segundo lugar, los contenidos del Plan deben ser fácilmente evaluables. De esa forma se facilitará el ejercicio de pedir cuentas a la sociedad política sobre el cumplimiento de las metas del mismo. Si bien no todas las propuestas se pueden traducir en metas cuantificables, se deberían hacer esfuerzos en este sentido, de forma que la evaluación de la acción del Estado (los tres órganos) se pueda hacer con mayor claridad y firmeza.

Las características básicas anteriores, de plazo y posibilidad de evaluación, implican necesariamente que la movilización alrededor de la elaboración del Plan se convierta en un ejercicio continuo y permanente, con una participación creciente de sectores poblacionales; una mayor profundidad y firmeza en el pedido de cuentas y un enriquecimiento de la concreción de los consensos nacionales, vigilando celosamente su cumplimiento.

La continuidad del ejercicio implicaría la permanencia de los agrupamientos que se han creado, especialmente de las "mesas", incluyendo la 17. Por otra parte, el enriquecimiento y vigilancia de los consensos del Plan debería dar base para elaborar opiniones sobre propuestas que se presenten a los salvadoreños, provenientes de cualquier institución o agrupación con objetivos nacionales. Dada la cercanía del evento electoral, es de esperar que en los próximos meses haya una particular riqueza de estas últimas en forma de programas político-partidarios.

17.2. Papel que puede jugar la acción cívica en la coyuntura actual del país²

La Comisión debe buscar la manera de transformar el proceso de consulta popular -que ha impulsado con tanto éxito -en un foro de diálogo y concertación entre el Gobierno, las distintas organizaciones de la sociedad civil (las organizaciones de base, las ONG, los grupos religiosos, los centros académicos y de investigación, etc.), y las asociaciones del sector privado (ASI, ANEP, etc.). Los tres sectores de la sociedad tienen mucho que ganar estableciendo entre sí lazos más estrechos de comunicación y trabajo.

La Comisión debe recomendar al Gobierno la incorporación sistemática en sus programas de inversión pública del aporte que puede ofrecer la sociedad civil. Con el objeto de orientar los proyectos hacia necesidades reales, es necesario introducir la participación de las comunidades no sólo en la ejecución y mantenimiento de las obras sino en la toma de decisiones sobre su selección y diseño. Más aun, conviene que el Gobierno establezca un proceso de consulta con la sociedad civil sobre la formulación de políticas sociales y la asignación del gasto público.

² Las notas están basadas en el ensayo de G. Siri, *Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil*, BID, 1998.

La Comisión debe fomentar un proceso de formación de esquemas participativos en que la sociedad civil se asocia con el sector empresarial privado con el propósito de transformar al sector informal y vincularlo a los sectores productivos y comerciales modernos. Para ello es necesario promover el diálogo entre la cúpula empresarial y los dirigentes de las organizaciones cívicas que trabajan en este campo.

El nuevo modelo que la Comisión está desarrollando debe incluir un sistema de seguimiento y control que asegure el cumplimiento de los acuerdos a que se llegue con las comunidades y fomente un mayor "control social" del ejercicio público.

17.3. Reforma electoral

A. Objetivos

- 1 Consolidar la cultura y la práctica democrática
- 2 Posibilitar que los partidos políticos e instituciones gremiales recobren credibilidad.
- 3 Promover una mayor participación ciudadana en los partidos políticos, reducir el abstencionismo en las elecciones, y fortalecer la capacidad supervisoria de la autoridad electoral.
- 4 Reemplazar métodos dictatoriales de selección de candidatos y desalentar la corrupción dentro de los partidos políticos.

B. Estrategia

Reformar la constitución de la república y/o la legislación secundaria aplicable para:

- 1 Dividir la población de cada departamento en tantos distritos electorales como diputados tenga el departamento respectivo. Los distritos electorales deberán ser delimitados por el Tribunal Supremo Electoral con la asesoría técnica del Instituto Geográfico Nacional y el Departamento de Estadísticas y Censos. Será requisito mantener residencia en el distrito que se aspira a representar como diputado sin que sea necesario ser nativo del mismo.

- 2 Establecer el requisito de sufragio directo abierto a todos los miembros de los partidos políticos para la elección de las máximas autoridades partidarias y de los candidatos de los partidos en las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, diputados, alcaldes, síndicos, demás miembros de los concejos municipales, y representantes ante el Parlamento Centroamericano. Cuando en la elección de candidato a presidente de la república, ningún candidato obtenga más del cincuenta por ciento de los votos, deberá realizarse una segunda competencia entre los dos candidatos con más votos. El requisito de sufragio también deberá aplicarse para la aprobación de cambios en los estatutos de los partidos políticos.
- 3 Permitir que los ciudadanos de cada distrito puedan elegir directamente al diputado que los representará.
- 4 Requerir a la secretaría de la Asamblea Legislativa la compilación y publicación periódica del récord de votación de cada diputado.
- 5 Permitir que los votantes puedan elegir individual y separadamente a alcaldes, síndicos, demás miembros de los concejos municipales, gobernadores departamentales, y representantes nacionales ante el parlamento centroamericano.
- 6 Permitir que los ciudadanos en el extranjero puedan votar para Presidente de la República en su país de residencia.
- 7 Establecer el requisito obligatorio de sufragio directo abierto a todos los miembros de organizaciones gremiales legalmente constituídas, incluyendo sindicatos y asociaciones profesionales, para la elección de sus máximas autoridades. Este requisito también deberá aplicarse para la aprobación de cambios en los estatutos de estas organizaciones.
- 8 Reformar el Tribunal Supremo Electoral para que sea gobernado por tres jueces electorales, cada uno de ellos elegidos por dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa por períodos de siete años no renovables. El tribunal deberá organizar las elecciones internas de los partidos políticos y las elecciones a cargos locales y nacionales. También deberá velar por el estricto cumplimiento de los principios democráticos debiendo atender prontamente cualquier denuncia y castigar severamente manejos ilegales y/o fraudulentos adentro de los partidos políticos, en las elecciones locales y/o nacionales, y en las elecciones internas de instituciones gremiales (en coordinación con el Ministerio del Trabajo y Previsión Social en el caso de sindicatos). Deberán establecerse requisitos

- rigurosos para el empleo de personal técnico calificado, incluyendo el de no estar afiliado a partidos políticos.
- 9 Intensificar esfuerzos para crear un registro de personas naturales y permitir que los ciudadanos puedan votar en su propio distrito domiciliar. El registro de personas naturales deberá estar basado en un trabajo censal de alta calidad técnica para prevenir el fraude electoral.
 - 10 Regular y supervisar las finanzas de los partidos y de las campañas electorales, incluyendo a través del establecimiento de límites a las contribuciones financieras de personas naturales y jurídicas (ajustadas periódicamente para mantener su valor real), y del requisito de publicación de los nombres de los contribuyentes y de los montos contribuidos tanto en efectivo como en bienes y servicios, y prohibiendo el uso de recursos gubernamentales (humanos y materiales) para fines partidarios y/o electorales. Las contribuciones a partidos y a campañas políticas no podrán ser deducibles de impuestos. Los estados financieros de los partidos deberán ser publicados debidamente auditados por auditores externos y revisados por la Corte de Cuentas, la que informará de los resultados al Tribunal Supremo Electoral y al Ministerio de Hacienda. Severas penas deberán ser impuestas a los partidos (en cuanto que entidades legales) y a sus directivos por violación de leyes y regulaciones electorales.
 - 11 Reformar el financiamiento público de las elecciones pasando al reembolso del cincuenta por ciento de los gastos incurridos con fondos propios en las campañas electorales de aquellos candidatos que hayan obtenido al menos el veinte por ciento del voto. Cada candidato deberá presentar los estados financieros de la campaña electoral debidamente auditados a la corte de cuentas, la que los revisará e informará al Tribunal Supremo Electoral y al Ministerio de Hacienda. Severas penas deberán ser impuestas a los candidatos y administradores de campaña por violación de leyes y regulaciones electorales.
 - 12 Fortalecer la educación democrática difundiendo los métodos democráticos y procedimientos parlamentarios. Además, deberá robustecerse el contenido de las asignaturas de Ciencias Sociales e Historia en la educación primaria y secundaria, y llevarse a cabo campañas de alfabetización democrática bajo la responsabilidad de los Ministerios de Educación y del Interior.

C. ¿Cómo y quién debe promover esta propuesta de reforma electoral?

La Comisión Nacional de Desarrollo (CND) debería presentar esta propuesta al Gobierno Nacional, a la Asamblea Legislativa y al resto de la ciudadanía, instando al establecimiento de un diálogo nacional que la considere, y que pudiera proponer un referéndum para que el público pueda aceptarla o rechazarla. Alternativamente, la CND pudiera presentar esta propuesta bajo la forma de una iniciativa de ley ciudadana a la consideración de la Asamblea Legislativa. De ser aprobada, el poder legislativo debería implementar esta reforma prontamente debiendo la CND observar este proceso manteniendo al público informado sobre el mismo.

17.4. A la búsqueda del adecuado papel del Estado

Las siguientes son las principales recomendaciones:

- 1 El desarrollo económico y social de El Salvador no es posible sino se cuenta con un Estado eficaz. Estado-socio y no Estado-dirigista. El Estado debe actuar como complemento de los mercados y no en sustitución de ellos.
- 2 Un Estado eficaz es prerequisite para el funcionamiento del mercado. El uno no puede funcionar eficientemente sin el otro. Evaluación debe ser parte del proceso y centro de toma de decisiones públicas.
- 3 Las experiencias exitosas de desarrollo indican contundentemente que para disminuir los niveles de pobreza es necesario contar no sólo con una política económica y social acertada, sino con un Estado eficaz.
- 4 El Estado debe concentrarse primero en las tareas que puede y debe realizar. Los resultados deben adquirir mejor relevancia que los insumos. El camino hacia un Estado más eficaz comienza acomodando el nivel del Estado a su capacidad, y luego realizando mejoras a la capacidad del sector público por medio de reglas, asociaciones y presiones competitivas tanto externas como internas.
- 5 Es necesario avanzar el esquema de discusión concentrado en el tamaño del Estado y reubicarse hacia un enfoque renovado, donde la eficiencia y la satisfacción del usuario constituya la preocupación principal. La sociedad civil tiene un papel decisivo sobre esto.

- 6 No se puede avanzar en la modernización del Estado sino se cuenta con instrumentos gubernamentales que definan las prioridades estratégicas, asignen recursos conforme a esas prioridades, den seguimiento a acciones y evalúen los resultados obtenidos ejerciendo el debido rendimiento de cuentas. Una unidad encargada de la planificación y evaluación que asuma la planificación, diseño, ejecución, evaluación, y sustentabilidad de las inversiones públicas del Estado es una necesidad en los tiempos actuales y debe establecerse.
- 7 Parte esencial de la reforma del Estado es contar con un proceso eficiente de formulación presupuestaria que contenga sistemas modernos y transparentes de proveeduría, tesorería, y contabilidad. Los marcos legales administrativos vigentes no son adecuados para ser posible que se pueda evolucionar hacia la formulación de presupuestos factibles de ser evaluados. La formulación del presupuesto nacional debe estar vinculado a indicadores medibles de desempeño. Debe implantarse en el quehacer gubernamental salvadoreño la cultura de gasto-resultado.

17.5. Política fiscal

Las siguientes son las medidas estratégicas que se recomiendan:

- 1 Dada las condiciones del país, no tenemos más alternativa, en el corto plazo, que seguir dependiendo de los impuestos indirectos como fuente principal de la recaudación. Sin embargo, mucho se puede hacer con lo que tenemos para recaudar más.³
- 2 La diferencia entre nuestro potencial y lo recaudado está en la elusión y la evasión de los “peces gordos”. La administración fiscal debe de auditar a las grandes empresas sin miedo, con profesionalidad, con apoyo de inspectores fiscales extranjeros si es necesario, que enseñen y den fuerza a los inspectores nacionales. Es a partir de estas auditorías que sabremos cuales son los “huecos” legales más comunes que se tienen que cerrar y además se mandará un mensaje claro a todos los salvadoreños de que todos somos iguales ante el Fisco.
- 3 En el gasto, debemos abandonar el concepto de proporcionalidad “x” con respecto del PIB. Por que esos datos no nos dicen nada sobre la “calidad”

³ De acuerdo a estudios del FMI, un país como El Salvador tiene una capacidad tributaria de aproximadamente 22 por ciento del PIB.

del gasto, y cuando hablamos de calidad nos referimos a la “función de producción” del estado y a la calidad de los servicios que ofrece.

- 4 Para empezar a mudarnos hacia una manera eficiente de gastar e invertir, es necesario determinar cuáles son nuestros límites presupuestarios y de adquisición de deuda. A partir del establecimiento de nuestros límites presupuestarios, podremos desarrollar un plan estratégico que poco a poco nos permita incrementar la calidad del gasto. Esta transformación es gradual y pasa por la reingeniería de las instituciones que planifican, aprueban y ejecutan el gasto público. La reingeniería de la administración pública en las áreas de recaudación tributaria y de gasto e inversión pública, es una condición necesaria para mantener la estabilidad macroeconómica y mejorar la calidad del gasto y las condiciones objetivas de la población del país.

17.6. Relaciones exteriores y la nueva diplomacia

Las siguientes son las medidas estratégicas que se recomiendan:

Se propone que el Ministerio de Relaciones Exteriores, como ente al que le corresponde liderar los esfuerzos de la sociedad por buscar su inserción más favorable y eficiente en el mundo globalizante, debería buscar:

- 1 La modernización y la profesionalización del servicio exterior salvadoreño. Es necesario promover la vinculación con el mundo académico y buscar conjuntamente su mutua actualización. Urge además la adaptación de los pensums universitarios en El Salvador de la carrera de relaciones internacionales.
- 2 Dotar al servicio exterior salvadoreño del personal mejor capacitado que posea no sólo formación en diplomacia y en relaciones internacionales, sino también la capacitación técnica adicional más adecuada para poder hacerle frente a los retos de la nueva diplomacia. Dada la intensa competencia económica que se libra entre países y bloques comerciales, se ha hablado mucho en el país de la llamada “diplomacia comercial.” Esta nueva modalidad de hacer diplomacia no debe traducirse ó reducirse sin embargo al nombramiento de empresarios para ocupar cargos diplomáticos en el exterior.
- 3 Institucionalizar prácticas de empleo, promociones y nombramientos que estén basados en el mérito y preparación profesional.

- 4 Asegurar la continuidad de los equipos de negociación internacional a fin de no perder el conocimiento y la experiencia acumulada de sus integrantes.
- 5 Promover el debate y la discusión pública sobre temas de índole internacional, sobre las necesidades nacionales y sobre las oportunidades internacionales incorporando amplios sectores de la sociedad (sociedad civil, sector privado, universidades, medios de comunicación y partidos políticos).
- 6 Orientar a los medios de comunicación sobre las direcciones de la política exterior y difundir una información calificada sobre la misma.
- 7 Promover la participación de la Asamblea Legislativa en el debate y formulación de políticas externas. Fomentar también el intercambio y la coordinación con las comisiones parlamentarias sobre relaciones exteriores.
- 8 Formular medidas proactivas y no reactivas que anticipen problemas y soluciones a través del diseño de escenarios de mediano y largo plazo sobre temas de seguridad nacional desde la perspectiva internacional. Esto permitiría evitar las respuestas tardías e improvisadas.
- 9 Promover los enlaces de diversos sectores, organizaciones gremiales y políticas con sus homólogas de otros países con el propósito de mantener canales de comunicación, establecer redes de interés (networking) y de cabildeo en el exterior. Esto facilitaría compartir conocimiento, experiencias, recursos, tecnología e influencia.
- 10 Formular una estrategia coherente y de largo plazo que busque resguardar los intereses nacionales y el bienestar de los ciudadanos y de las empresas salvadoreñas en el exterior.

17.7. Infraestructura

Las siguientes son las medidas estratégicas que se recomiendan:

A corto plazo, se proponen tres medidas para tener impacto medible sobre el desempleo, la eficiencia y la productividad:

- 1 Ejecutar un programa nacional de generación de empleo en obras, fomentando la micro y pequeña empresa, usando solo técnicas de alta intensidad de mano de obra, justificadas económicamente y ubicadas principalmente en zonas rurales y urbanas pobres. El uso intensivo de mano de obra conlleva una tecnología mas apropiada que obliga a una mayor

utilización de materiales y herramientas locales. Se crearía SALOBRAS con representantes del sector construcción, FIS, alcaldías, ONGs y Ministerio de Hacienda y la presidencia sería una persona no partidaria y de alto respeto en todos los sectores.

- 2 Poner en marcha una genuina descentralización que delegue las funciones a los municipios y cantones, y cuando posible a las comunidades mismas. Esto está en línea con la propuesta “descentralización del poder y de la administración pública” mencionada en las “Bases...” y requeriría el ordenamiento de las finanzas municipales, una reorientación de las asignaciones municipales provenientes de los ingresos fiscales a nivel nacional y criterios mas transparentes que la actual. Las alcaldías con mayor población deberían de descentralizar algunas oficinas a nivel de barrio, como lo comienza experimentar San Salvador. Igualmente, los municipios deberán preparar Planes de Mejoras Municipales y Su Mantenimiento consultado en cabildos abiertos y auditado externamente.
- 3 La creación de un fondo vial de carácter autónomo y comercial para el mantenimiento de carreteras, caminos, vías urbanas y sus drenajes y señalización. El objetivo de SALVIAS es de asegurar una “sociedad con una economía integradora y competitiva” y una “sociedad sin fronteras que permita la efectiva inserción del país en el mundo.” El fondo vial sería suplido por impuestos de importación de vehículos y repuestos, de la gasolina, la matriculación de vehículos y peajes. El Fondo se administraría comercialmente, con representación del sector construcción, alcaldías, ONGs y Ministerios de Hacienda, Obras y Agricultura. La presidencia del Salvías también debería de ser una persona de alto respeto en todos los sectores y no partidaria. La ejecución misma del mantenimiento sería por contratos competitivos a micro-empresas o comunidades.

A mediano plazo se proponen las siguientes medidas para tener impacto medible sobre la pobreza (mejorar el acceso a terrenos urbanos y servicios básicos) y sobre la eficiencia en la infraestructura (diseño mas racional de las redes de agua y vías en las zonas de expansión urbana). Estas son:

- 1 La reforma institucional del sector infraestructura, primordialmente el ámbito del Ministerio de Obras Públicas, la ANDA, CEPA, y del transporte urbano. Los términos de referencia de la reforma institucional serían los arriba enumerados bajo las opciones de gestión, es decir, la definición de la participación pública, privada y comunitaria utilizando criterios de eficiencia y equidad.

- 2 La adopción de una estrategia para el Gran San Salvador. Se estima que mas de tres cuartas partes del PIB ya es generado por esa Región. Como El Salvador es un país altamente denso en población y pequeño, y con migración urbana acelerada por años de conflicto, el desarrollo de la capital y municipios aledaños está íntimamente ligado al desarrollo nacional.

En la próxima década y media, se estima que la proporción de la población salvadoreña en esa región llegará a casi la mitad de la nacional, y la futura gran concentración de la pobreza estará en esa región. La estrategia incluiría: (a) dar prioridad a reservar terrenos para las futuras vías de circunvalación e interconexión regional; (b) establecer prioridades para las grandes redes (vial, agua, alumbrado, electricidad y alcantarillados) y considerar delegar su gestión a nivel local; (c) prohibir la urbanización de terrenos no desarrollables por topografía y ecología, la expansión; (d) promover la concertación entre el estado y el sector privado para el desarrollo de las futuras grandes zonas (Zapotitán, Apopa/Nejapa, Ilopango/San Martín) como se ha hecho exitosamente en los países de Asia durante los años 70s y 80s; y (e) reconsiderar los límites municipales para evitar tener 14 concejos municipales y alcaldes para una ciudad-región.

17.8. Una estrategia salvadoreña de ciencia y tecnología

A. Objetivo

El Salvador debería proponerse fortalecer vastamente la capacidad nacional para absorber, generar, difundir y utilizar el conocimiento y sus aplicaciones productivas.

Hay que desatar en el país el gran poder del conocimiento disponible en todo el mundo, hasta ahora poco aprovechado en el medio nacional; debemos aprender a usarlo eficazmente, aumentarlo cuando sea necesario, adaptar su empleo a nuestras conveniencias y difundirlo lo más extensamente posible a todos los estratos de la población.

Debe enfatizarse que la base educacional de una sociedad es el fundamento más decisivo de la capacidad científica y tecnológica, y esto incluye todas las modalidades y todos los niveles de la educación: el preescolar, el básico, el medio, los centros vocacionales o de capacitación técnica, el adiestramiento no formal, las diversas formas de educación continua y, por supuesto, el nivel superior.

Sin embargo, la capacidad en este campo no depende de sólo un tipo de instituciones, recursos, ni instrumentos de política, sino de un conjunto de factores relacionados, que exige actuar simultánea y persistentemente en varios frentes. Se trata, pues, de resolver un problema sistémico, que la literatura más reciente sobre este tema ha venido analizando en términos de un “Sistema Nacional de Innovación” (SNI).

En vista de que la utilidad socioeconómica de las inversiones en Ciencia y Tecnología (C&T) se debe manifestar finalmente en aumento de la productividad por vía de la creación y mejora de productos y de procesos productivos, es indispensable afrontar toda la problemática de la innovación en el aparato productivo de bienes y servicios, además de la educativa. Por ello, la construcción y el fortalecimiento del SNI - o conjunto de instituciones públicas y privadas que interactúan para absorber, generar, difundir y utilizar las innovaciones tecnológicas y el conocimiento en que éstas se basan -, junto al mejoramiento de todo el sistema educativo del país, las piezas claves del propósito que debería animar la acción nacional en C&T.

B. Estrategia

En atención a la necesidad de persistencia en el esfuerzo y al carácter complejo del problema que deberá enfrentarse, es importante evitar desde el principio las dos deficiencias más comunes de las estrategias de C&T de América Latina y el Caribe: la falta de continuidad, que conduce a improvisaciones ineficaces y a desperdiciar inversiones de la sociedad antes de que rindan plenamente sus resultados, y la segmentación del enfoque, que atiende sólo aspectos muy parciales e insuficientes, aunque sean necesarios, del sistema requerido para producir resultados socioeconómicos. Dicho en forma positiva, se necesita una estrategia sistémica con larga perspectiva, cuyos elementos esenciales esbozamos a continuación.

De manera coherente con el propósito de **construir y fortalecer las competencias sistémicas**, más que a uno o pocos de sus elementos, la estrategia nacional debería incluir un conjunto de componentes con distintos plazos de maduración, desde muy breves, como los de servicios científico-técnicos que contribuyen a la difusión y utilización adecuada de tecnologías existentes, hasta muy largos, como los de la formación de recursos humanos, que constituyen la base del SNI y determinan su potencial.

Además de la necesidad de continuar mejorando toda la educación nacional, es también importante el contexto de políticas macroeconómicas en que ocurre el desarrollo científico y tecnológico de un país. Por ejemplo, el acicate de la competencia del mercado ha sido, en la experiencia internacional, el más eficaz incentivo para la innovación tecnológica en el aparato productivo. La importación de maquinaria que incorpora adelantos tecnológicos probablemente es, en América Latina, la mayor fuente individual de desarrollo en este campo. La inversión extranjera suele ser otra fuente de modernización y avance tecnológico, como lo es la movilidad internacional de personas, la conexión a redes modernas de información y, en general, el contacto con el exterior del país. Las políticas de compras del Estado, de propiedad intelectual, de emisión y control de cumplimiento de normas y patrones técnicos, entre otras, inciden también en las posibilidades de progreso en este campo.

Entre los asuntos más directamente relacionados con la construcción y el fortalecimiento de un SNI, la estrategia salvadoreña de C&T debería incluir, por lo menos, una combinación de los siguientes tres tipos de inversiones: (a) componentes de maduración relativamente rápida, centrados en el extremo de máxima utilidad inmediata del SNI, y consistentes en fortalecer la infraestructura de apoyo tecnológico a las empresas mediante **servicios científico-técnicos** que contribuyan a la adaptación, difusión y utilización racional de las tecnologías ya existentes; (b) componentes de plazo medio, centrados en **investigación aplicada y desarrollo experimental**, que busquen fomentar las actividades innovadoras propias de las empresas que operan en el país y crear capacidades concentradas de generación y adaptación de tecnologías en algunos campos de particular importancia para el país; (c) componentes de maduración relativamente lenta, centrados en la **formación de recursos humanos** en las instituciones educativas de todos los niveles y en la **investigación básica** del nivel superior, orientados a lograr un nivel aceptable de capacidad generalizada en el país para lidiar con el fenómeno contemporáneo de explosión del conocimiento y sus aplicaciones productivas.

Para realizar una estrategia de este tipo se requieren instrumentos institucionales y financieros que actualmente no existen en el país o son muy inadecuados. Apoyamos la idea de emplear recursos de la venta de empresas públicas para constituir dos entidades, cada una con un fondo patrimonial permanente, que llevarían a cabo una estrategia nacional de amplio alcance: un **Fondo Nacional de Innovación (FNI)**, que atendería la demanda de los sectores productivos en los aspectos de corto y mediano plazo del desarrollo tecnológico; y una **Fundación Nacional de Ciencia y Tecnología (FUNDACYT)**, que atendería a

los sectores educativos y de investigación en los aspectos de mediano y largo plazo recién indicados. Dichos fondos deberían estructurarse y operarse conforme a la mejor experiencia internacional disponible sobre esta materia.

17.9. Remesas

A. Objetivo

Crear condiciones que ayuden a maximizar los efectos positivos de las remesas.

Medidas de política de tratamiento de remesas

- 1 Medida relacionada con ingresos fiscales. Se recomienda que el gobierno constituya un fondo anticíclico de inversión social y económica. Este fondo pudiera ser alimentado por un porcentaje del monto estimado de recaudación tributaria originada indirectamente por las remesas. Por ejemplo, podría ser 2.5 centavos. por cada dólar del monto estimado de entrada anual de remesas. Esto crearía un colchón para cuando las remesas comiencen a disminuir.
- 2 Medida relacionada con remesas colectivas y familiares. El gobierno debería jugar un papel de socio en el desarrollo de las comunidades receptoras de remesas, promoviendo junto con ellas; la creación de infraestructura comunitaria. El gobierno podría diseñar con las comunidades un plan de desarrollo local de mediano y largo plazo. Se pudiera comenzar con la reconstrucción de las zonas golpeadas por la tormenta Mitch. El esfuerzo conjunto (gobierno-migrantes) contribuiría a asegurar el uso honesto y eficientemente de los recursos. El gobierno ofrecería ayuda técnica y fondos de contrapartida a comunidades dispuestas a financiar con sus propios fondos del 10 al 50% del costo de trabajos de infraestructura comunitaria. Los bancos multilaterales podrían asesorar y auditar los proyectos.
- 3 Medida legal en apoyo a captación de remesas y ahorro directo de los migrantes en EU. La aprobación de una ley anti-lavado de dinero producto del crimen (drogas, corrupción, etc.) permitiría dar el primer paso para que las instituciones financieras nacionales puedan abrir sucursales en los Estados Unidos. Aunque la aprobación de la ley no garantizaría la apertura de oficinas bancarias y financieras en Estados Unidos de bancos y agencias financieras salvadoreños(as), mientras esta ley no se apruebe no será posible ni siquiera la consideración por parte de las autoridades americanas de la apertura de tales oficinas. Estas oficinas o "agencias" bancarias y financieras

permitirían aumentar la competencia (y posiblemente reducir el costo) en el negocio de transferencia de remesas familiares a El Salvador. Además, facilita la captación de ahorro directo de los migrantes en Estados Unidos.

17.10. Salud

A. Objetivos del Plan de Nación de Salud

Tomando como referencia la Visión de País expuesta en el documento *Bases para el Plan de Nación*⁴, el Plan de Salud se orientaría a **reorganizar el sistema de salud**, focalizando sus acciones en un cambio del “modelo de atención” que priorice el mejoramiento de la salud de la población en condición de riesgo social y biológico, y, en el desarrollo de **reformas institucionales del sector**. Con ello se pretende contribuir a disminuir la marginación social de la población como factor importante de reducción de la pobreza y mejorar la eficiencia, equidad y sostenibilidad financiera del sistema.

B. Estrategia

El cambio de sistema debe involucrar a todas las entidades del sector, preferentemente a sus principales instituciones: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social MSPyAS e Instituto Salvadoreño del Seguro Social ISSS, a la vez que tiene que reorganizar la estructura del sector y redefinir nuevos roles y responsabilidades. En este último aspecto, el “nuevo sistema” debe propiciar la separación de responsabilidades actualmente concentradas en una sola institución y, coordinar y compartir con Entidades y/o Gobiernos Locales (Municipalidades), la responsabilidad del cuidado de la salud. Asimismo debe evitarse la duplicación de actividades e inversiones entre el MSPyAS y el ISSS.

La **estrategia** para reorganizar el sistema se orienta a desarrollar y fortalecer gradualmente un Sistema Nacional de Salud -que podríamos identificarlo como un “sistema mixto”- que evite el monopolio-oligopolio del sector público, regule la atomización desordenada del sector privado y favorezca la participación de todas las instituciones de salud. La estrategia básica -configuración del Sistema Nacional de Salud- se haría efectiva a través de estrategias complementarias orientadas a: (a) la separación de funciones actualmente asignadas al MSPyAS; (b) la integración funcional entre el MSPyAS y el ISSS; (c) la modificación de los mecanismos de financiamiento (reasignación del gasto público, generación de

⁴ Comisión Nacional de Desarrollo. Bases para el Plan de Nación. Enero de 1998.

nuevas fuentes de financiamiento y cambios en la modalidad de formulación presupuestaria: contratos de gestión en vez de presupuestos de tipo “histórico”) y (d) la descentralización de responsabilidades del cuidado directo de salud. Con ello se pretende encontrar mejores formas de regular, normatizar, financiar, organizar y entregar prestaciones de salud, tomando en cuenta las lecciones aprendidas del pasado, la previsión del futuro, y las necesidades presentes de la población. La transformación del sistema es un proceso a mediano plazo (8 a 10 años) que contemplaría el cumplimiento de criterios y requisitos previos:

B.1. Criterios para la transformación del Sistema

Como criterios básicos se mencionan: (a) conducción multidisciplinaria que incluya profesionales de salud, financiamiento y gerencia; (b) ejecución flexible, gradual y por etapas; (c) direccionalidad a mediano plazo, pero con instrumentos de “programación y evaluación: planes operativos anuales”; (d) participación del conjunto de la sociedad civil en el cuidado de la salud (sector público, sector privado social, sector privado comercial, municipalidades, universidades, etc) y (e) cambios en la modalidad del trabajo, sustituyendo la “estructura vertical” por una modalidad de tipo “colegiado, de consenso, basado en la formación de Grupos Técnicos de Salud” (tipo “task force”), multidisciplinarios, con contratación temporal y por productos.

B.2. Requisitos para la transformación del Sistema

Para cumplir con la Estrategia del Plan se requiere: (a) la voluntad política expresada a través de un Acuerdo Social entre las fuerzas políticas y sociales del país; (b) evidencia de un Compromiso Financiero de incrementar el financiamiento del sector y focalizar el gasto público en favor de los programas preventivos de mayor externalidad positiva para la salud de la población; (c) mejorar la equidad, solidaridad y eficiencia en el uso de los recursos a través de cambios en la estructura institucional del sector; (d) desarrollar Reformas profundas en las dos instituciones principales del sector para asegurar la sostenibilidad financiera al sistema y, (e) favorecer la coordinación intersectorial (educación, ANDA, etc).

B.3. Bases de la Estructura del Sistema Nacional de Salud

El Sistema Nacional de Salud se vislumbra con una estructura organizativa con tres niveles: (a) la Superintendencia Nacional de Salud, como entidad normatizadora (regulación y control) de las instituciones del sector y de defensa de la salud del pueblo; (b) el Ministerio de Salud y Seguros Sociales que

integraría funcionalmente ambas instituciones, para normatizar (regular y controlar) , y financiar, los servicios y programas de salud. Este Ministerio estaría configurado con cuatro Viceministros: Salud Pública; Seguros Sociales; Provisión de Servicios (atención médica y hospitalaria), y Coordinación intersectorial, y (c) los Sistemas Departamentales y/o Sistemas Municipales de Salud, como instancias de organización y provisión de servicios con distintos proveedores y diferentes modalidades de acuerdo a condiciones locales.

17.11. Educación

A. Objetivos de la estrategia

El objetivo de una estrategia en educación debería de estar enfocada en ampliar la cobertura y mejorar la calidad y equidad de la educación para que niños y niñas enfrenten con capacidad su presente y futura realidad, más conocida como la época de la competitividad, la globalización económica y la revolución tecnológica mundial.

B. ¿Hacia donde apuntar para lograr una educación de calidad?

Para lograr mejores índices de cobertura y una educación de calidad hay que **buscar el compromiso político al más alto nivel, incrementar la inversión y profundizar, aún más, en los cambios y reformas.** Hay que darle más atención a la eficiencia en el funcionamiento del sistema. Es decir, hay que buscar cómo maximizar los limitados recursos y obtener resultados de calidad.

Debemos alejarnos de la idea que invertir en educación significa solamente invertir en infraestructura escolar y salarios para el personal. Debemos más bien ampliar el concepto y pensar que invertir en educación significa además, entre otros, modernizar y adecuar la gestión educativa (a nivel ministerial como de la escuela), reorientar el gasto público, elevar el nivel técnico de los docentes y mejorar sus condiciones de trabajo, reformar y/o adaptar contenidos curriculares a la realidad laboral, disponer de más y mejores materiales didácticos y libros de texto, buscar más participación comunitaria, considerar las diferencias de género en las reformas, vincular al sector privado con el sector educación, articular los diferentes niveles de educación, coordinar actividades con otros sectores sociales y/o económicos y mejorar la oferta de servicios educativos.

Asumiendo que la educación recibe la prioridad, el apoyo político a más alto nivel y se incrementa la inversión, la estrategia para realizar los cambios y reformas, por lo tanto, debería de ir dirigida a:

- 1 **Mejorar la calidad técnica y preparación de maestros y maestras.** Cambiar de una pedagogía tradicional (tipo frontal) de la lección a una pedagogía personalizada y grupal que favorezca la actividad, la investigación y la creatividad. Por otro lado, el Ministerio de Educación no puede ni debe poner en riesgo el futuro de la población salvadoreña permitiendo que existan universidades mediocres encargadas de la formación de docentes. Hay que continuar con el proceso de acreditación. Además, el Ministerio de Educación debe mantener programas de formación docente para nivelar y/o actualizar técnicas y conocimientos de enseñanza.
- 2 **Realizar reformas curriculares y mejorar su entrega.** Hay que diseñar e implementar reformas curriculares ajustando sus contenidos a los cambios exigidos por el mercado laboral y la sociedad. Por otro lado, hay que ajustar los materiales didácticos y libros de texto y verificar la entrega eficiente de los contenidos curriculares. Demás está decirlo, pero la disponibilidad de libros de texto es indispensable para el aprendizaje. Enfocar por reemplazar el currículo memorístico y uniforme por un currículo con visión de futuro y adecuado a las necesidades diversas de una población heterogénea.
- 3 **Articular un nivel educativo con el otro.** La articulación de un nivel con otro es de suma importancia para lograr los perfiles profesionales y técnicos que El Salvador requiere de frente a las necesidades del sector privado y público para enfrentar el desafío de la competitividad, la globalización económica y la revolución tecnológica mundial. La articulación entre niveles sólo se puede lograr dándole la prioridad y financiamiento al sistema educativo en su totalidad.
- 4 **Crear bibliotecas.** La falta de libros de texto en el aula es en sí un problema grave para el aprendizaje. La falta de bibliotecas lo complica aún más. Es de suma importancia promover la lectura entre los estudiantes y sus familias. Por lo tanto hay que pensar en establecer bibliotecas móviles o de fácil acceso a estudiantes, padres y madres de familia y maestros y maestras. En algunas bibliotecas y escuelas se puede promover la instalación de INTERNET.
- 5 **Apoyar la investigación.** La información estadística confiable y estudios etnográficos son indispensables para la toma de decisiones en el Ministerio de Educación. Por lo tanto hay que asignar recursos para fomentar la

investigación educativa y científica. Esta tiende a ser una de las áreas más débiles en los ministerios de educación.

- 6 **Continuar con la acreditación de las universidades.** El Ministerio de Educación tiene que continuar con la implementación del proceso de acreditación de universidades. Si bien ya se han cerrado algunas universidades, hay que continuar aplicando estrictamente la acreditación hasta el momento que podamos decir que las universidades existentes en el país cumplen a cabalidad sus tres misiones: la académica, de investigación y la social.
- 7 Es de todos conocido los bajos niveles de eficiencia y eficacia alcanzados en los últimos 15 años por la Universidad Nacional de El Salvador. Es indispensable prestarle la atención que se merece dada su historia y reconocimiento internacional. Para recuperar la Universidad hay que nombrar un grupo profesional multidisciplinario de hombres, mujeres y estudiantes, que proponga una estrategia para salvar a la universidad. Las acciones deben ir tendientes a proponer perfiles profesionales y técnicos para contratar catedráticos idóneos, dirigir recursos para la investigación, buscar mecanismos de coordinación y apoyo del sector privado, rehabilitar las instalaciones educativas y administrativas, definir mecanismos de gestión y admisión dignos de una institución del nivel de una universidad nacional, buscar lazos de coordinación y cooperación con universidades extranjeras reconocidas, actualizar los programas y equipos computarizados, crear programas de post-grado y redefinir los planes de estudio, entre otras.
- 8 Continuar con las iniciativas implementadas. Las autoridades del Ministerio de Educación deben: (a) ampliar el programa EDUCO a otros grados escolares y zonas del país; (b) continuar la rehabilitación de la infraestructura escolar a través del Fondo de Inversión Social; (c) promover mecanismos de cooperación y coordinación como el acordado con la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE) para administrar el Instituto Tecnológico Centroamericano (ITCA).

No debemos olvidar, sin embargo, que los cambios y toda reforma educativa debe (Iglesias, 1997) enfatizar tres puntos centrales: (a) la educación es crucial para el crecimiento económico; (b) la educación es clave para mejorar la equidad del sistema social; y (c) la educación es necesaria para la participación plena de los ciudadanos en la vida política.

17.12. Financiamiento externo

A. Gestiones del sector público central

Se propone que el punto medular de la consecución de recursos externos para el sector público sea la preparación previa de una estrategia de desarrollo económico y social. De esa forma, la cooperación externa estaría dirigida a programas de inversión coherentes, en torno a los cuales se puede buscar consenso y sentido de pertenencia de los distintos sectores. El proceso de formulación y discusión de los programas de inversión facilitaría que el sector público defina sus posturas ante las distintas fuentes de recursos y actúe con posiciones proactivas y con criterios selectivos en las negociaciones de recursos. Además, la definición de programas de inversión permitiría identificar las fuentes de recursos más apropiadas para su financiación. Este ejercicio daría lugar a la determinación del financiamiento externo a ser negociado con agencias multilaterales o bilaterales, a ser obtenido del mercado internacional privado, o en carácter de donación de determinadas fuentes.

Se propone, asimismo, como otro punto medular, que el sector público tome las medidas del caso para fortalecer la capacidad de ejecución de los entes que desarrollan los programas financiados con recursos externos, ya que una indiscutible capacidad de ejecución constituiría un excelente argumento para incrementar los montos de los fondos obtenidos de fuentes oficiales y, a la vez, contribuiría al eficiente uso de los recursos.

Se propone, también, que en vista de la evidencia de que el crecimiento económico está determinado por la capacidad institucional, y el desarrollo del capital humano, las gestiones de recursos externos abarquen también las negociaciones, con carácter de alta prioridad, para la adquisición de conocimientos y la formación de recursos humanos en exterior.

El énfasis en la adquisición de conocimientos se podría instrumentalizar siguiendo la política de que cada operación de préstamo, o donación externa estén acompañados por la obtención de becas para efectuar estudios de postgrado en centros de enseñanza superior del exterior, en las áreas relacionadas con los sectores a ser atendidos con los préstamos. Asimismo, se debería seguir la política de que los consultores asociados con la ejecución de los proyectos atendidos con los préstamos o donaciones sean nacionales, o en caso de que no se cuente con capacidad nacional, que las firmas extranjeras contratadas operen en asociación con firmas locales. También habrá que asegurarse de que se cuente

con una adecuada contrapartida nacional de recursos humanos y financieros. Otra manera de promover la captación de conocimientos consistiría en la “adopción” de instituciones de educación superior salvadoreñas por parte de centros universitarios del exterior, que actuarían como entes “gemelos” para el fortalecimiento de determinadas carreras o la formación de docentes.

Asimismo, a fin de volver operativa la captación de conocimientos se propone la creación de un fondo de becas, el cual sería alimentado, entre otras formas, con un porcentaje de los recursos tomados en préstamo, o recibidos en donación, así como por la ejecución de una intensa campaña de búsqueda de becas de distintas fuentes. De esa manera, el país obtendría no sólo los recursos financieros para ejecutar sus programas de inversión pero, además, iría acumulando un acervo de capital humano que vendría a contribuir decisivamente en las tareas del desarrollo económico y social, y a la superación de la actual dependencia desproporcionada en consultores extranjeros.

Un tema medular de la estrategia captación de recursos es la adopción de un efectivo esquema institucional. Así, se propone la consolidación en una sola unidad las tareas de planificación estratégica, seguimiento y evaluación de programas atendidos con fondos externos, apoyo al sector privado, OSC y municipalidades, la preparación de programas y proyectos, el estudio de los mercados internacionales, etc.

Con el objeto de aglutinar los apoyos de los distintos sectores nacionales así como de las fuentes de recursos, y mantener un ambiente de transparencia, se propone que el sector público diseñe, alimente oportunamente y dé mantenimiento a una “Web Page” de la Internet, en la cual informaría sobre las acciones llevadas a cabo con las distintas fuentes, los planteamientos presentados, las respuestas recibidas, términos y condiciones negociados y, en particular, divulgue las Ayuda Memoria o Actas de todas las reuniones sostenidas con las distintas fuentes de recursos, y ofrezca oportunidad a los ciudadanos para que expresen sus comentarios.

B. Negociaciones en apoyo del sector privado

Se propone que el sector público desarrolle acciones conducentes a que el sector empresarial se beneficie de la cooperación externa, particularmente a través del apoyo de la mediana, pequeña y microempresa, las cuales no tienen capacidad de recurrir al mercado internacional de capitales. En este contexto, se propone que se apoye al sector empresarial en la creación de una ventanilla de preparación de

proyectos, mediante facilidades de preinversión, asesoría tecnológica y de mercados, de manera que los inversionistas cuenten con medios para transformar sus ideas de proyectos en estudios técnicos que permitan tomar las decisiones sobre inversión.

Como complemento a la ventanilla de preparación de proyectos, se propone que se realicen gestiones ante fuentes externas para el establecimiento un fondo de capital de riesgo, y para la promoción de otras prácticas de la banca de inversión, tales como titularización, “project finance” y fondos de inversión, a fin de promover la creación de empresas. De particular importancia son las tareas de “underwriting” en apoyo de la pequeña empresa. Estas tareas de “vivero” o de “incubación” de empresas podrían ser desarrolladas por el Banco Multilateral de Inversiones (BMI), a partir de un programa de apoyo internacional. Estas actividades deberían ser complementadas por acciones de promoción conducentes a que la bolsa de valores atienda las demandas de los pequeños empresarios de colocar papeles de deuda, o títulos accionarios, para fines de gestación de empresas, o para la ampliación de operaciones. A fin de atender la demanda de recursos financieros del sector empresarial y promover la movilización del ahorro interno, se propone que el BMI titularize parte de su cartera de financiamiento de mediano y largo plazo, en títulos valores de bajas denominaciones que puedan ser adquiridos por inversionistas de bajos recursos. El sector empresarial debería ser apoyado además, en la consecución de fondos multsectoriales de inversión de largo plazo, en la búsqueda de mercados y en el fortalecimiento institucional.

C. Negociaciones de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil

Se propone que la estrategia de cooperación externa incluya también el apoyo a las Organizaciones de la Sociedad Civil, (OSC), en gestiones de captación de recursos externos. Un aspecto primordial sería el apoyo a las OSC y a las comunidades en la preparación de proyectos de inversión y fortalecimiento de su capacidad de negociación. La mayoría de las OSC y las comunidades tampoco cuentan con capacidad de realizar gestiones de captación de recursos, a la vez que determinados donantes potenciales, como las fundaciones internacionales, no cuentan con personal en el terreno, ni con recursos para sufragar los altos costos de análisis y preparación asociados con los proyectos, que resultan de las debilidades institucionales de las OSC. Para solventar esta restricción, se propone recurrir a la tecnología de informática mediante la creación de un Banco Electrónico de Pequeños Proyectos. Este Banco Electrónico tendría como punto

fundamental primero, la preparación de perfiles de los proyectos de las OSC y de las comunidades de acuerdo a un formato estandarizado. Estos perfiles serían incorporados en un “Web Site” de la Internet, que sería en efecto un catálogo de proyectos que demandan financiamiento, y que estarían disponibles para consulta y selección por la comunidad internacional de donantes. El ente encargado del mantenimiento del Banco Electrónico llevaría a cabo gestiones continuas de promoción con el propósito de motivar a los donantes a que examinen el catálogo de proyectos. Cuando una fuente de recursos encontrara un proyecto de su interés, podría entrar en contacto con la OSC, o con un punto focal del sector público (el Banco Multilateral de Inversiones, por ejemplo), o una fundación nacional privada, para negociar aspectos de preparación de los proyectos. Una vez que se tomara la decisión de financiar el proyecto, el donante externo podría contratar los servicios del BMI, o de bancos privados, para fines de preparar el proyecto y supervisar los desembolsos del préstamo o donación.

D. Gestiones de apoyo a las municipalidades

Se propone que se apoye a las municipalidades en las tareas de captación de recursos en el contexto de los programas de descentralización. De particular importancia es el apoyo en la identificación y preparación de proyectos. Se propone que se apoye la preparación de los perfiles de los proyectos identificados por las comunidades en ocasión de las consultas en torno al Plan de Nación, así como los proyectos de reconstrucción y rehabilitación de la infraestructura física y social dañada o destruida por el huracán Mitch. Para fines de consecución de recursos para estos proyectos se propone la organización de un Grupo Consultivo, en el cual se presentaría a la comunidad de donantes la demanda de proyectos de infraestructura generados por las consultas del Plan de Nación, así como los proyectos derivados de las tareas de reconstrucción.

Los proyectos identificados deberían ser almacenados de acuerdo a un formato común en un “banco de proyectos” para facilitar las tareas de seguimiento y consecución de recursos. Este banco de proyectos también podría alimentar un catálogo electrónico en la Internet, lo que sería útil para fines de seguimiento de los resultados del Grupo Consultivo.

Asimismo, para el financiamiento de estos proyectos se propone que se estudie la creación de una Lotería del Financiamiento Municipal, de cobertura nacional e internacional, como un medio de captación de recursos.

En el caso de los municipios más grandes, se recomienda la preparación de estrategias financieras que comprendan, entre otros aspectos, el saneamiento de las cuentas fiscales, el fortalecimiento de la recaudación y auditoría fiscal, la contabilización electrónica de egresos e ingresos y preparación de estados financieros, y el eventual acceso a fuentes privadas de recursos financieros.

17.13. Gestión macroeconómica

En base a todo lo anterior, se puede inferir que en la formulación de las políticas económicas y sociales se deben tener presentes dos principios:

- 1 Mantener y ejercer una postura de pragmatismo, sin ningún apego a ideologías, nuevas o ancianas, y renunciando la interacción y dependencia recíproca entre lo económico y lo social.
- 2 Interiorizar un sentido de urgencia para alcanzar un desarrollo compartido por todos los salvadoreños, reflejado en un dinamismo del crecimiento, la inversión y el capital humano.

Con estos principios como base, se recomienda lo siguiente:

- a) Estructurar una estrategia de desarrollo de mediano y largo plazo, que armonice los distintos objetivos económicos y sociales, y que sirva de orientación a la gestión macroeconómica de corto plazo.
- b) Formular y ejecutar las políticas monetarias y financieras en un contexto en el que la inflación es uno de varios objetivos de corto plazo, armonizando su meta con los propósitos de acelerar el crecimiento económico, apoyar la expansión de los sectores productivos y eliminar las brechas sociales.
- c) Establecer y cuantificar, para los efectos del Plan de Nación, un conjunto de metas de desarrollo de capital humano a ser alcanzadas en el mediano y largo plazo, como por ejemplo tasa de educación secundaria, tasa de mortalidad infantil, etc., y emprender un plan de acción para alcanzar dichas metas en un calendario establecido.
- d) Crear un fondo de reserva para enfrentar la caída de ingresos fiscales ante distintas contingencias y evitar que merme el financiamiento a la inversión social. Los recursos de este fondo no serían contabilizados como parte de las reservas internacionales del país, estarían invertidos en el exterior y los intereses de dichas inversiones serían destinados a un

fondo de becas. El uso de los recursos sería determinado en base a un reglamento por un consejo directivo.

- e) Incrementar la inversión pública y estructurar y desarrollar un programa de inversión en infraestructura rural que permita solventar los déficit de la red vial, caminos vecinales, agua potable y alcantarillado, etc. y que sirva de apoyo al desarrollo rural y a las exportaciones.
- f) Los temas anteriores no son exhaustivos, ya que hay otras tareas fundamentales de llevar a cabo, como ciencia y tecnología, diversificación del sector externo, etc., pero se señalan en forma particular para recalcar que deben formar parte del grupo de variables en torno a las cuales se establecerían los objetivos macroeconómicos y sociales.
- g) Finalmente, en vista de todo lo anterior, se propone que se efectúe una enmienda a la Constitución, a fin de incorporar un artículo que establezca que el gasto público en educación alcance y se mantenga por lo menos a 6% del Producto Interno Bruto.

Capítulo XVIII

**Integración centroamericana,
San José**

Autores

*Miguel Araujo, Thomas Guerra,
Enoc Márquez, Tomás Medina,
Rafael Menjívar Elena Rivas,
Raúl Velásquez, Humberto Villalta (Coordinador).*

Capítulo XVIII

Integración centroamericana, San José

Contenido

18.1 Derechos políticos y participación de los salvadoreños en el exterior; 18.2 Las relaciones bilaterales Costa Rica-El Salvador en el marco de la integración centroamericana; 18.3 Mecanismos de participación política, cultural y económica de los salvadoreños en el exterior; 18.4 La integración centroamericana. Reflexiones generales.

En virtud de la consulta verificada por la Comisión Nacional de Desarrollo de Bases para el Plan de Nación CND, con sede en San Salvador, por intermedio de la Asociación Cuscatleca Costarricense Izalco, con sede en San José de Costa Rica residentes salvadoreños en tal país se abocaron al estudio del documento **“Bases para el Plan de Nación”** y posteriormente a discutir ampliamente sobre el mismo y más específicamente sobre los temas indicados por la CND.

Como resultado de ese proceso y de la revisión sucesiva y conjunta de diferentes documentos preliminares elaborados por grupos de trabajo, se llegó al documento final que ahora se presenta a la CND.

Los temas que integran el mismo son:

- 1 Derechos políticos y participación de los salvadoreños en el exterior;
- 2 Las relaciones bilaterales Costa Rica-El Salvador en el marco de la integración centroamericana;
- 3 Mecanismos de participación política, cultural y económica de los salvadoreños;
- 4 La integración centroamericana, reflexiones generales.

El punto relacionado con la integración centroamericana merece una aclaración. En efecto, a la Mesa Especializada 18 se le giró consulta expresa sobre la situación de la Integración Regional de El Salvador; sin embargo se consideró, que si bien en este campo los residentes podrían hacer un aporte, este sería relativo en la medida en que sus reflexiones servirían para confrontar opiniones con otras mesas tanto al interior del país, como de otros residentes en el exterior. En función de ello, además de atender la consulta en tal dirección y que aparece tratado en el cuarto apartado de este documento, los residentes se abocaron a la reflexión sobre las relaciones El Salvador-Costa Rica en el marco de la integración centroamericana.

Ello podría ser un aporte más valioso, en la medida que se estaría evaluando con mayor conocimiento tales relaciones bilaterales y sugiriendo medidas a tomar para mejorarlas y obtener los mejores beneficios mutuos. Por tal razón, los tres puntos fueron tratados como unidad, mientras el tema general de integración sirve de marco para los apartados segundo y parte del tercero de este documento.

Los salvadoreños residentes quieren expresar su satisfacción de haber sido consultados en este importante diálogo político, democrático y justo para lograr resultados de este esfuerzo. Esperan que el proceso de consulta pueda, en algún momento, convertirse en un proceso de concertación, maduro y democrático, que rinda los resultados esperados por toda la sociedad en beneficio del país.

18.1. Derechos políticos y participación de los salvadoreños en el exterior

Con el propósito de cumplir con un adecuado tratamiento del tema y sus implicaciones, así como para obtener algunos elementos propositivos, la Mesa 18 ha tenido presentes las siguientes consideraciones:

- 1 La nacionalidad Salvadoreña es inherente a la persona que llena las condiciones establecidas en los artículos 90 y 94 de la Constitución Política.
- 2 La calidad de Salvadoreño por nacimiento no se pierde por vivir su titular en el exterior durante cualquier período por dilatado que éste sea; en tanto que la condición de naturalizado se mantiene aún residiendo en el extranjero hasta por cinco años y hasta por dos años si reside en el país de origen. Inclusive, los Salvadoreños por nacimiento tienen derecho a disfrutar de doble o múltiple nacionalidad, lo que les permite conservar sus derechos políticos aún cuando hayan adoptado otra nacionalidad.

- 3 La nacionalidad implica que, una vez cumplidos los 18 años, se adquiere la calidad de ciudadano con todos los derechos y deberes inherentes, incluidos los políticos: ejercer el sufragio, asociarse para constituir partidos políticos o inscribirse en los ya constituidos y optar a los cargos públicos para los que se cumpla los requisitos legales y constitucionales.
- 4 La misma Ley Fundamental señala como el primer derecho y el primer deber político del ciudadano el ejercicio del sufragio, y lo extiende en esa doble calidad, a toda consulta popular directa.
- 5 Durante las últimas décadas, incluyendo los años del conflicto armado, la participación de los Salvadoreños radicados en el extranjero, en la problemática interna del país, adquirió tanta importancia que se convirtió en factor trascendental para enfrentar la crisis. Actualmente, en la etapa posterior al conflicto, esa participación se presenta como elemento indispensable para la reconstrucción nacional.
 - La participación de los residentes en el exterior se ha destacado especialmente en el campo económico, pero no ha sido menos importante en varios otros aspectos sociales, incluyendo la extensión y la promoción cultural, como forma de extender los horizontes de la patria, en el doble sentido de proyectar cultura nacional y de integrar a ésta elementos culturales de otros pueblos.
 - En la actualidad, en países extranjeros se encuentra radicada alrededor de la quinta parte de todos los Salvadoreños, quienes mantienen sus nexos y tratan de participar de alguna manera, en la vida social, económica y cultural de El Salvador. Por ello se han convertido en elemento insoslayable para organizar el nuevo país en una forma que le permita unir a todos sus hijos, canalizar los esfuerzos y aspiraciones de éstos y levantarse sobre “los fundamentos de la convivencia nacional, con base en el respeto a la dignidad de la persona humana, en la construcción de una sociedad más justa, esencia de la democracia y al espíritu de libertad y justicia, valores de nuestra herencia humanista “ (Preámbulo de la Constitución).
 - Es, por tanto, una obligación prioritaria del Estado Salvadoreño, la de crear las condiciones indispensables para que los connacionales radicados en el exterior en el puedan, además de su invaluable aporte a la economía, a la cultura y a la proyección de los valores nacionales, hacer efectiva su participación en la vida política de la colectividad cuyo destino nos atañe a todos.

Para ello, se recomienda:

- a) Establecer un sistema que asegure el ejercicio de los derechos políticos de los Salvadoreños residentes en el extranjero, a la vez que garantice a éstos el cumplimiento del deber y del derecho de sufragio. Dicho sistema podría funcionar en directa coordinación con el Tribunal Supremo Electoral (TSE), a través del servicio exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, y contar con la autonomía suficiente como para que pueda mantener intercambio y mediación constantes con las organizaciones políticas y cívicas del interior y lo residentes en el extranjero, todo dentro del propósito de crear las condiciones y asegurar la participación consciente e informada de los residentes en el exterior.
- b) Ello exigirá adecuaciones en las responsabilidades y en las funciones de las Embajadas y los Consulados de El Salvador en el exterior, para que puedan prestar servicios eficaces a los connacionales residentes en sus respectivas áreas de competencias, en materia electoral. De preferencia, se sugiere, que designen funcionarios específicamente encargados de asuntos cívicos y electorales, o éstos se recarguen en personal de probada responsabilidad y competencia dentro de cada legación, funcionarios que además mantengan comunicación con la Asamblea Legislativa y otros órganos del Estado.
- c) Se sugiere también que cerca de aquellos funcionarios o en coordinación con ellos, se procure el funcionamiento de centros de promoción cívica que fomenten la educación ciudadana y divulgación de información general y especializada, y materiales relativos a la vida nacional. Dichos centros procurarían mantener un intercambio de doble vía, entre los residentes y las organizaciones del interior, incluso con los partidos registrados.
- d) Propuestas más operativas sobre este aspecto se han expresado en el apartado Mecanismos de Participación. También, ese centro debería mantener los canales para hacer posible la inscripción y otros tipos de relaciones de miembros con las mismas organizaciones que libremente hayan escogido para inscribirse en ellas.
- e) El mismo Centro podría colaborar en las labores de documentación. Si bien la cédula sólo se puede obtener ante la municipalidad correspondiente, el Centro podría canalizar el trámite de documentos para acreditación suplementaria, como partidas de nacimiento y constancias de diversos tipos. El Centro podría colaborar en la tramitación del pasaporte, el cual deberá contar con un período de vigencia que cubra por lo menos un ciclo electoral completo (o sea 5 años), y deberá ser susceptible de obtención en los

Consulados (como se había establecido). El mismo Centro podría canalizar los trámites para obtener el carnet electoral. Todo lo dicho implica el establecimiento de un subsistema de controles cruzados y vigilancia legal capaz de asegurar la pureza del proceso electoral.

- f) Con ocasión de elecciones o de consultas populares directas es menester que se establezcan centros de votación en el exterior, los cuales podrían ubicarse en las Embajadas o en los Consulados Salvadoreños que funcionen en ciudades de altas concentraciones de connacionales, o que sean polos de atracción o lugares fácilmente accesibles.
- g) Aquel centro encargado de los asuntos cívicos y electorales debería coordinar el desenvolvimiento de todo el proceso electoral, incluso la divulgación y el intercambio de propaganda de los partidos inscritos, la coordinación de visitas y charlas de dirigentes, la inscripción de comités promotores de los partidos, la integración de comités de vigilancia y otras actividades igualmente necesarias y pertinentes para asegurar una amplia y democrática participación de los residentes en el extranjero, en la disputa de los cargos electivos.
- h) En la etapa de la votación y en el posterior recuento de votos será necesario respetar los principios y reproducir el sistema establecido por la Ley Electoral. En general se recomienda que las mesas de votación se instalen bajo la responsabilidad de un funcionario diplomático o en el Centro de que se ha hablado arriba, que se procure la presencia de un representante de la autoridad electoral quien se mantendría en comunicación directa con el funcionario que en el tribunal Supremo Electoral se tenga tal responsabilidad. También deberá garantizarse la presencia de miembros de los comités de partidos debidamente acreditados, o representantes de los candidatos en competencia y, de ser el caso, de los observadores que se acrediten adecuadamente.
- i) Según lo disponga la Ley Electoral y demás disposiciones aplicables, el recuento de los votos será público, los resultados podrían comunicarse directamente al Tribunal Supremo Electoral, de toda la actuación se levantaría un acta que firmarían los funcionarios, representantes y observadores, la cual junto con los votos limpios y marcados y demás documentación del proceso, sería transmitida por los canales diplomáticos normales.
- j) Para asegurar que la participación de los residentes en el exterior sea responsable y consciente, al mismo tiempo que se fortalecen las raíces de las nacionalidades se hace necesario mantener un servicio permanente de

información (que podría ser parte del Centro arriba mencionado), cuya finalidad sería mantener a disposición de los residentes, periódicos, revistas, documentos y materiales de El Salvador. De igual manera trataría de propiciar intercambios o embajadas culturales y cívicas, con personalidades, grupos y conjuntos del país.

- k) El mismo servicio anterior podría establecer canales y condiciones para que, cuando se considerara conveniente, se pudiera recabar opiniones o evacuar consultas de y para los residentes en el extranjero, acerca de problemas nacionales relevantes, dirigidas hacia organismos técnicos, entidades autónomas, organizaciones, órganos del Estado y otros.
- l) El mismo servicio podría facilitar la divulgación de los valores nacionales en el extranjero, mantener la memoria histórica del residente en el exterior, rememorar las efemérides más significativas y, en general, propiciar toda actividad que contribuya eficazmente a mantener las raíces de la nacionalidad salvadoreña.
- m) Debe considerarse la posibilidad de editar una publicación especial dirigida a los salvadoreños en el extranjero, que procure mantener una actualizada información y una indeclinable identidad nacional.

18.2. Las relaciones bilaterales Costa Rica - El Salvador en el marco de la integración centroamericana

Este apartado está destinado a hacer algunas reflexiones sobre las relaciones El Salvador Costa Rica en el marco del proceso de integración. Esto último en la medida en que los integrantes de la mesa piensan que podría ser un aporte, en la medida en que la vivencia de ellos en éste último país puede aportar perspectivas matizadas y, posiblemente, más objetivas.

Sin la menor duda, Costa Rica siempre ha presentado reticencias en cuanto al proceso integrativo centroamericano. Ello es más notable en lo que se refiere al plano político y acaso menor, aunque marcado, en el económico.

Trata de entender las razones para ello, sin calificarlas y tomarlas como un hecho, es el primer paso para pensar en acuerdos bilaterales –que pensamos convenientes– entre El Salvador y Costa Rica, en el marco de la integración. De ello se trata en estas notas, concentrándose en la llamada “nueva integración” es decir a la que arranca de los Acuerdos de Esquipulas. En ambos planos, el político y el económico y comercial

pueden abordarse explicativamente desde las asimetrías regionales y los vínculos externos.

A. En el campo económico y comercial

Costa Rica inició más temprano que los otros países (1983) el proceso de estabilización y ajuste estructural. Algunos de los efectos que ahora se notan son en primer lugar, la importancia que adquirieron las llamadas exportaciones no tradicionales o bienes transables, destinadas a terceros mercados especialmente Estados Unidos y, por otro lado, el impulso del turismo. Tales actividades han ido, convirtiéndose para el país en actividades más importantes que la participación de sus exportaciones en el comercio intraregional. En efecto, Costa Rica ha destinado entre el 13% y el 14% de sus exportaciones totales a la Región, mientras El Salvador - el más dinámico - ubica el 42% y Guatemala el 30% (Honduras y Nicaragua sólo colocan el 6% y el 18%, respectivamente).

Lo anterior muestra ritmos y velocidades distintos en la región en relación a la unión aduanera. De un lado estarían los ritmos del CA-4 como un todo, los de El Salvador Guatemala en tal marco y, por otro lado, Costa Rica y Panamá. Mientras El Salvador y Guatemala - ver peso en el comercio en párrafo anterior - decidieron establecer una Unión Aduanera para 1998, a la que podrán sumarse los otros países, los otros miembros del CA-4 son más restrictivos, respondiendo a su poca capacidad manufacturera. Costa Rica, por su lado y ante tales hechos, se ha inclinado por buscar negociaciones bilaterales con terceros países y practicar **ACUERDOS PREFERENCIALES BILATERALES CON EL RESTO DE PAISES CENTROAMERICANOS**. Panamá, mientras tanto, es hasta julio de 1997 (XIX Reunión presidencial) que inicia negociaciones para la firma de un tratado multilateral de libre comercio con el MCCA.

En las formas de negociación adoptadas por los distintos países o bloques dentro del área, con terceros, las muestras son las negociaciones frente a Tuxtla, frente al NAFTA y las perspectivas frente a ALCA.

Algunos elementos, tomando el ejemplo de Tuxtla:

- a) En enero de 1991 los gobiernos centroamericanos y el de México suscribieron en Tuxtla el acuerdo marco para establecer zona de libre comercio. Tal decisión fue ratificada en 1996 en Tuxtla II. A pesar de los compromisos para negociaciones conjuntas, Costa Rica, Panamá y Nicaragua han conducido

- negociaciones bilaterales, mientras el Triángulo Norte ha optado por una conjunta.
- b) Costa Rica firmó con México el 5 de abril de 1994 y el acuerdo entró en vigencia el 1 de enero de 1995. Este tratado establece un calendario de desgravación durante los próximos diez años. Esta situación, que no es particular de Costa Rica, ha implicado dos situaciones:
 - (i) Ruptura del Arancel Uniforme Centroamericano de Importación, y
 - (ii) Ruptura del Compromiso, no sólo de Costa Rica, para establecer una estrategia de negociaciones conjuntas.
 - c) Más aún, el tratado somete a Costa Rica a reglas más estrictas que las establecidas en Centroamérica en materia de reglas de origen, salvaguardias, competencia desleal y resolución de conflictos. Iguales efectos se esperan del acuerdo Nicaragua-México, firmado en septiembre de 1997.
 - d) Algunos consideran que las perspectivas del ALCA están produciendo en la región el mismo tipo de reacciones centrifugas en la región, impulsándose opciones individuales, distintas al “regionalismo abierto”.

Lo importante en este campo es, en consecuencia, buscar la coordinación de las políticas comerciales o incluso una política común frente a terceros, además de intentar avanzar en el área de libre comercio. Ello se complica por la falta de políticas específicas para superar las relaciones asimétricas. Sin embargo y mientras ello se logra, aprovechar la experiencia de ambos países - Costa Rica y El Salvador - en **Acuerdos Preferenciales Bilaterales** para avanzar en ello. Las asimetrías señaladas, que son sólo algunas, no permiten avisorar una negociación fácil, pero es posible y la iniciativa, sin duda, debe venir de El Salvador.

B. Campo político

La situación es más complicada y debe tratarse con prejuicios mutuos muy arraigados, aparte de elementos de cultura política objetivos.

La reacción frente a la visita de una Comisión del Parlamento Centroamericano encabezado por el expresidente Reina de Honduras, expresa bien lo anterior, o el hecho - por una u otra razón - de no haber depositado Costa Rica - también otros países - algunos protocolos o acuerdos de las Cumbres, como el Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, el de Guatemala de 1993, sobre integración económica, el Tercer Protocolo del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y, desde luego, el Tratado de Seguridad

Democrática de 1995. En efecto, es difícil esperar en el corto plazo una decidida voluntad de Costa Rica para caminar sobre los acuerdos de la Reunión extraordinaria de Presidentes celebrada en Managua en septiembre de 1997, donde a propuesta de El Salvador y siguiendo la experiencia de la Unión Europea, se propone "... iniciar el proceso de constitución gradual y progresivo, de la Unión Centroamericana, como expresión superior de la asociación comunitaria estipulada en el Protocolo de Tegucigalpa de 1991 ".

Todos los aspectos involucrados en este acuerdo, aunque sean graduales, implican problemas particulares para este país - mismos que se comprueban en su conflicto con Nicaragua - libre movilidad y residencia de personas de uno a otro país; derecho a educación, salud, vivienda en cualquiera de los países en que se asiente; confiar la seguridad nacional al sistema regional, con base a los ejércitos que, cualesquiera que hayan sido sus cambios en los acuerdos de Paz, siguen gozando de la desconfianza costarricense; diferencias - asimetrías - de los países en indicadores sociales: pobreza, seguridad social, empleo y subempleo, etc. Tal proceso sólo podría lograrse implementando a nivel regional, políticas compensatorias o apoyos - como ocurre en la Unión Europea - a las llamadas "regiones deprimidas" o sujetas a ajuste.

Con base a lo anterior, la iniciativa sería lograr acuerdo bilateral preferencial en el campo económico: comercial, inversiones, cooperación y asistencia técnica en cuestiones sociales y de tecnología. Los aspectos propiamente políticos deberían dejarse a la instancia regional.

Dentro de esta última perspectiva y sin que sean los únicos elementos a considerar dentro de una relación bilateral, se propone considerar las siguientes acciones concretas:

- 1 Creación de la Cámara de Comercio Salvadoreño Costarricense, como un espacio de articulación de ambas culturas e intereses comerciales. Esta iniciativa podría concretarse en el corto plazo (1999).
- 2 Un segundo aspecto, no muy corriente en acuerdos bilaterales tradicionales, tiene relación con el hecho de que Costa Rica es sede regional de numerosos organismos internacionales de cooperación técnica y financiera, así como de representaciones diplomáticas y consulares de aquellos países europeos con exitosa experiencia a nivel mundial en materia de integración; con ellos, se trataría de establecer programas regionales de apoyo a la integración:
 - a) En materia de cooperación técnica hacia la región se negociaría convenio

con la Comisión Económica Europea para crear el Consejo Internacional para la Integración Centroamericana, con sede en Costa Rica. Bajo este convenio se daría asistencia técnica al SICA, PARLACEN, CSUCA, y otros organismos y programas específicos que se creen para la implementación de los acuerdos de las Cumbres Presidenciales y Protocolos específicos.

- b) Debería negociarse un convenio con los Gobiernos de Bélgica (sede de las oficinas de la CEE) y de España (con su reciente logro al integrar su sector agropecuario en la Unión Europea), para amparar estudios orientados a fortalecer el SICA y lograr la gradual integración de los sectores agropecuario de los diferentes países centroamericanos, actualmente mostrando pocos avances.
- c) Se sugiere negociar un acuerdo con el INBIO de Costa Rica, en el marco del Acuerdo sobre Desarrollo Sostenible, para impulsar en Centroamérica el desarrollo integral de las regiones fronterizas, por lo general deprimidas, convirtiéndolas en polos de desarrollo.

El propósito estratégico de esta iniciativa, además del mediato de estrechar relaciones entre ambos países, sería el de ubicar en Costa Rica la Sede de tales proyectos integrativos, buscando que las acciones inter-institucionales y sus resultados disminuyan, en lo que corresponda, las reticencias costarricenses hacia la integración, para beneficio de todos los países.

18.3. Mecanismos de participación política, cultural y económica de los salvadoreños en el exterior

En cada uno de los temas tratados anteriormente se ha hecho propuestas que desembocan en espacios organizativos necesarios de reforzar, articular o crear. En este apartado y sobre tales bases, se desea sintetizar la articulación de los mismos.

En las propuestas aparece la sugerencia de creación de los siguientes espacios:

1. Centros de promoción cívica

Encargados de educación ciudadana y divulgación de información general y especializada relativa a la vida nacional. Estos centros en apoyo a las Embajadas y Consulados de El Salvador en cada país, en el caso Costa Rica, deberían colaborar en las labores de censar a los salvadoreños, otorgar documentación supletoria y

particularmente en la participación de los salvadoreños en los procesos de consulta o electorales.

Estos centros deberían iniciar este tipo de actividades aprovechando las diferentes asociaciones civiles organizadas de salvadoreños en cada país. Para el caso de Costa Rica, la Asociación Cuscatleca Costarricense Izalco, más otras ya existentes.

2. Centros culturales

Que podrían estar a cargo de las asociaciones de salvadoreños residentes organizadas o por organizar en cada país.

3. Las Cámaras de Comercio Binacionales

Para el caso de la salvadoreña costarricense, que articularía los diferentes gremios empresariales sectoriales de El Salvador con el país respectivo. Esta función propia de la Embajada y Consulado podría ser apoyada por las asociaciones de salvadoreños por medio de representaciones de miembros relacionados con tales actividades, como fácilmente puede ocurrir en el caso Costa Rica.

4. Otros tipos de espacios

Relacionados con la gestión de cooperación técnica y de otro tipo entre ambos países y que han sido detalladas en las partes respectivas.

Un paso para facilitar lo anterior, particularmente en los países donde la calidad de salvadoreños es significativa levantar y disponer de un censo y promover su organización mediante las asociaciones de residentes, ellas sin fines de lucro y con políticas que fundamentalmente velen por mantener el vínculo entre El Salvador y los salvadoreños en el exterior.

18.4. La integración centroamericana

Todo proceso de integración regional está cruzado por múltiples dimensiones, todas ellas íntimamente articuladas, económica, política, social, ambiental e institucional. En un documento de la naturaleza del solicitado, es imposible cubrirlas todas; ante la necesidad de optar por ellas, en éste se trata particularmente los aspectos económico e institucional. No obstante, es claro como lo muestran las experiencias de Centro América y otras que la falta de

avance en unas repercute en las globales; un buen ejemplo para la región son los aspectos político y social.

Las tendencias que presenta el proceso de globalización y el comportamiento que en el mismo han adoptado las grandes potencias, han significado para todos los países la impostergable necesidad de integrarse en bloques o en áreas de libre comercio. Ello no obstante las primeras tesis que equiparaban globalización con integración mundial y por lo tanto consideraban inútil cualquier esfuerzo de integración regional.

Contrario a esta última percepción ha prevalecido en los últimos años la idea de que incluso el carácter mismo de la integración ha experimentado cambios cualitativos que justifican el concepto de “nuevo regionalismo” el cual alude a un proceso por el que un área geográfica dada, diferentes actores-Estados, instituciones regionales, organizaciones sociales- participan en una creciente red de interacciones económicas, culturales, científica, diplomáticas, políticas e incluso militares por las que se generan y comparten una serie de valores fundamentales. Lo que hace este nuevo regionalismo distinto al definido en la teoría clásica de la integración económica es que se refiere a un modelo menos institucionalizado, menos automático, más difuso y más preciso. Ante todo se presenta como estrategia para mejorar la inserción internacional en el mundo de la post guerra fría (Sanahuja, J. A.; Sotillo, J. A.)

El Salvador, al igual que cada país de la región, no puede ser una excepción en tal tendencia y su opción consiste únicamente en decidir su estrategia de integración. En efecto, en ciertos momentos algunos países de la región han pretendido optar, dándole prioridad, por su inserción en algunos sistemas de tipo continental, como NAFTA, o regional -Mercosur- o articular un tejido de acuerdos bilaterales de libre comercio con países latinoamericanos o, en perspectiva, apostar todo al ALCA. Tales elementos de una política económica exterior no pueden, desde luego, ser dejados de lado por ningún país, pero tampoco tomarlas subvalorando u olvidando experiencias y avances que tienen ya resultados positivos y que significan una plataforma favorable para procesos más amplios de inserción. En otras palabras y para el caso de El Salvador, una estrategia más amplia de inserción mundial debería partir de los avances ya logrados y la consolidación simultánea del proceso de Integración Centroamericana; proceso que ha demostrado ser un instrumento y mecanismo vitales para que El Salvador alcance mayores grados de desarrollo económico y social.

Para comprobarlo sólo es necesario evaluar históricamente el proceso y hacer un detenido análisis de los datos a partir de la recuperación del Mercado Común Centro Americano (MCCA).

En este documento y siguiendo el formato indicado se desarrollarán los siguientes apartados: Diagnóstico, en que tratará de resumirse los avances y retos del proceso de integración regional, como conjunto; la estrategia que debería seguirse, enfocada desde la perspectiva Salvadoreña.

A. Análisis de la situación

Después de la caída del esquema centroamericano de integración en los años ochentas y de los acelerados cambios en el nivel mundial, se produjo una crisis en la conceptualización y estructura institucional. No obstante, a partir de los Acuerdos de Esquipulas II y de la institucionalización de las Cumbres Centroamericanas de Presidentes, parece haberse encontrado importantes puntos conceptuales de coincidencia y nudos en los que se concentran algunas de las trabas para avanzar más rápidamente.

De las cumbres de Presidentes, que han venido punteando el proceso, dos de ellas en particular, constituyen momentos importantes para somero diagnóstico del tema de que se ocupa el presente documento: la de Tegucigalpa y la de Panamá. En efecto, mientras en la primera se llega a acuerdos plasmados posteriormente en el llamado Protocolo de Tegucigalpa, aprobado en Ciudad de Guatemala en Octubre de 1993; en la segunda, se adopta la Declaración de Panamá (julio de 1997), que revisa los esfuerzos anteriores sobre integración para adecuarlos al acuerdo de otra Cumbre de Presidentes de diciembre de 1994 con el que se instituyó la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, que parecería ir constituyendo una estrategia común de desarrollo en la que se articulan todos los aspectos, particularmente los sociales, económicos y de medio ambiente.

Sin adentrarse en lo substancial de los mismos, los puntos de acuerdo en lo que se refiere a la llamada nueva integración han sido recogidos por la Comisión Económica para América Latina (cf. CEPAL, *El Regionalismo Abierto en América Central*):

- 1 La nueva integración no puede ser un retorno al esquema integracionista prevaleciente en los años 70's y al anterior esquema del MCCA.
- 2 La nueva integración intenta hacer compatibles las políticas macroeconómicas, financieras, tributarias y comerciales de los países de la región, con el objetivo de lograr una cooperación intrazonal más eficiente

que permita el acceso, en condiciones más competitivas, al mercado mundial.

- 3 El nuevo proceso no trata de homologar las economías de cada uno de los países, sino más bien compatibilizarlas y lograr complementariedades y confluencias, no obstante las diferencias, para lograr ubicarse más ventajosamente en términos regionales, en la competencia por los mercados internacionales y la inversión extranjera directa.
- 4 El nuevo sistema institucional no pretende establecer jerarquías entre entidades e instituciones, sino desarrollar un enfoque sistemático de cooperaciones eficaces, que abarque a todos aquellos entes participantes del esfuerzo integracionista.

No obstante los acuerdos anteriores, el proceso de ejecución registra problemas que se constituyen en retos para un exitoso desarrollo de la integración. Tales retos, a nuestro juicio, deberían ser enfrentados con base a **agendas** y de acuerdo a **cronogramas** comunes. Los más importantes en el plano general parecerían ser:

- (i) La lenta y errática recuperación del comercio intra-regional, que ha significado que sea hasta 1993 cuando se logra alcanzar los niveles correspondientes a 1980.
- (ii) El número reducido de intercambios comerciales bilaterales que pudieran significar obstáculos futuros para la profundización y ampliación del proceso de integración, como ocurrió en el esquema anterior. Ello ha significado una reducida participación en las exportaciones a la región de parte de Nicaragua y Honduras.
- (iii) El comercio extra regional (hacia y desde Centroamérica) sigue dominando en todos los países, lo que deriva en el poco peso de las políticas económicas para priorizar el comercio intra regional. Ello explica la adopción -en algunos casos y momentos- de políticas macroeconómicas que chocan con las perspectivas de unión aduanera.
- (iv) Relacionado con las opciones frente a los bloques económicos que se están formando a nivel mundial, se plantea el problema de reconciliar esquemas de integración por los que pueda optar un país de la región siendo parte del esquema centroamericano. Lograr, por ejemplo, aranceles externos comunes puede no compatibilizar con intentos de

acuerdos de un solo país centroamericano frente a Tuxtla, NAFTA u otras áreas de libre comercio.

- (v) Con relación al área institucional, es evidente que las cumbres de presidentes han sido determinantes para los avances políticos de la región y para la recuperación y revitalización de la integración. No obstante toda la buena voluntad de sus integrantes y justo por la complejidad y dificultades del proceso, este nivel de la integración ha sufrido mucho desgaste. A ello ha contribuido cierto comportamiento coyuntural y voluntarista, por un lado, y por otro la obstrucción que ha significado una estructura institucional regional que no termina de modernizarse y capacitarse para poner en vigencia los acuerdos presidenciales. De allí la importancia, enriquecida por las polémicas, de implementar los Acuerdos de Panamá.

Finalmente, hay un reto que por los objetivos del Plan de Nación debe ser priorizado: el de incorporar a los actores de la Sociedad Civil organizada, a nivel regional y nacional, a los sistemas de consulta y toma de decisiones de los aspectos generales y particulares de la integración. No obstante los acuerdos sobre tal aspecto de la Reunión de Tegucigalpa, es obvio que los resultados logrados en el marco del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) no son significativos, como puede verse en la experiencia del Comité Consultivo.

B. Estrategia de El Salvador frente a la integración

Partiendo de la premisa establecida al inicio de este documento en el sentido de considerar que para El Salvador la integración es un proceso impostergradable; debe tenerse claro las contradicciones y las formas de resolverlas frente a las opciones de inserción en los diferentes bloques o sus relaciones con otros en los que pueda insertarse. En este documento se sostiene que un punto de partida sine qua non es, justamente, la integración centroamericana.

Lo anterior no significa no avanzar, pero procurando hacerlo desde tal plataforma, a otros bloques o áreas de libre comercio. En la medida de los avances la prioridad, en caso de conflicto, debe estar referida a tal marco. Lo deseable, aunque la experiencia parece indicar dificultades, es caminar como bloque regional en las negociaciones con otros esquemas. Ello no sólo brinda mayor capacidad de negociación, sino responde a la percepción que extra-regionalmente se tiene de los países de la región: como conjunto promover la creación y fomento de un ambiente monetario centroamericano favorable a la inversión extranjera.

Valorar, visto desde la perspectiva de un país y midiendo sus intereses y aspiraciones, los retos señalados anteriormente para todo proceso a fin de promover la búsqueda de soluciones. Particularmente y siendo El Salvador la sede acordada de la Secretaría General Integrada, según la Declaración de Panamá, debería tomar un papel activo de esfuerzos de reestructuración institucional que, en última instancia, hará efectivos los acuerdos del Núcleo Básico de la integración formado por la Cumbre de Presidentes.

Aprovechar el actual proceso de consulta sobre Bases Para el Plan de Nación que ha permitido la estructuración de diferentes niveles - municipal, departamental, técnico, etc. para articular los Acuerdos de Tegucigalpa, canales organizados que alimenten la participación, primero nacional y luego regional, en el marco del SICA.

Es necesario propiciar la participación de los sectores que empíricamente, se han definido como parte de la Sociedad Civil: gremios empresariales, organismos no gubernamentales, sindicatos, cooperativas y los nuevos actores que han surgido o consolidado a partir de la crisis de los ochenta, como los microempresarios y organizaciones de mujeres.

Esta fue una demanda permanente frente al anterior esquema y una de las principales propuestas ante el fallido Nuevo Tratado de Integración de 1971, cuando éste hacía crisis.

Los anteriores actores de la Sociedad Civil, junto con el Estado y la Sociedad Política deberían asumir las líneas centrales de la estrategia de desarrollo trazadas en la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, acordada en la cumbre de Presidentes diciembre de 1994, en la que se articulen sus intereses y responsabilidades en los ámbitos económicos, de medio ambiente y sociales. Es importante enfatizar los dos últimos, en la medida en que uno de los ejes centrales propuestos en el proyecto inicial de Plan de Nación es el combate a la pobreza.

Promover, sin que signifique simultaneidad para todos los países, los acuerdos de ciudadanía centroamericana.

Incorporar el eje de la integración regional a todos los planos de la actividad gubernamental en el nivel nacional, a fin de que las políticas nacionales estén en armonía con la visión y los compromisos regionales (cf. Sigfrido Reyes Integración Centroamericana. Documento Presentado a Mesa 1).

En el marco de los Acuerdos sobre Seguridad adoptados en la Cumbre de Presidentes y a los Acuerdos de Paz, impulsar la reducción del gasto militar para destinar tales recursos a los programas de combate a la pobreza y a la política social en general, manteniendo la aspiración a alcanzar como en otros países de la región, una Ciudadanía Social plena.

Finalmente, conviene reflexionar sobre la necesidad de buscar estrechar relaciones que, sin atentar contra el tratamiento equitativo que un proceso de integración exige a sus miembros, permita aprovechar en mayor grado los intercambios de todo tipo.

Se piensa que por razones políticas, culturales y de conveniencia mutua en el plano económico -mercados de bienes y de capitales, importante participación de ambos en el comercio intra regional, intercambio en experiencias democráticas, etc - El Salvador debería trazar una política especial con Costa Rica, con el debido respeto a las mutuas particularidades.

18.5. Bibliografía recomendada

Bulmer Thomas, V. (editor) *Integración Regional en Centroamérica*. Tomo 2 de Colección Centroamérica en Reestructuración. SSR/FLACSO- Costa Rica. Febrero de 1998

Sanahuja, J.A. y Sotillo, A. (coordinadores) *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*. IUDC/UCM y los libros de la Catarata. Madrid, 1998.

Altman Borbón, J. *Costa Rica en América Latina. Historia Inmediata*. Flacso-Costa Rica, marzo de 1998.

Roberts Bryan (Editor) *Ciudadanía y Policía Social*. Tomo 3 de Colección Centroamérica en Reestructuración. SSR/FLACSO Costa Rica, mayo de 1998.

Alegría Ortega, I. Et al *El proceso de integración y económica en la Región Caribeña*. Centro de Investigaciones Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Puerto Rico. Río Piedras, 1994.

Irving, G. Y Holland S. (Editores) Centroamérica. *El futuro de la integración Económica*. CRIES/DEI Costa Rica, 1990.

Declaraciones de Cumbres Presidenciales Centroamericanas. En diferentes periódicos y revistas.

Roy, J. (Editor) *The reconstruction of Central America: The role of the European Community. North-South Center*. University of Miami. Miami, 1992.

CEPAL, *Centroamérica: Evolución de la integración económica durante 1995*. México, 1996

CEPAL, *Centroamérica: Evolución de la integración económica durante 1996*. México, 1997.

Capítulo XIX

Información y comunicaciones para la democracia y el desarrollo

Autores

*René Alberto Contreras, Christina Courtright (Coordinadora),
Miguel Cruz, Breny Cuenca, Guido Flores Arenívar,
Marta Silvia Hernández, Rafael Antonio Ibarra,
María Teresa Lorenzana, Alfonso Moisés,
Julio Rank, Elías Antonio Saca, Ana María Urrutia de Lara.*

Capítulo XIX

Información y comunicaciones para la democracia y el desarrollo

Contenido

- 19.1. Educación/cultura general de información y comunicación,
19.2. Formación profesional, 19.3. Desarrollo de contenidos
nacionales, 19.4. Infraestructura, 19.5. Legislación y políticas
oficiales, 19.6. Calendarización, 19.7. Bibliografía recomendada.

La información y las comunicaciones constituyen un eje indispensable para el desarrollo y la democracia en El Salvador. Una población que se informa y que crea nueva información, que se comunica libremente, es una población más dispuesta y capaz de participar activamente en el fomento y la defensa de la democracia, así como en las actividades económicas y sociales que conllevarán al progreso nacional y la participación de El Salvador en el mundo.

En este capítulo se define la siguiente visión para el tema de la información y las comunicaciones en El Salvador: “Un país en el cual existe la libre generación, difusión y acceso universal a la información, en igualdad de condiciones, de forma que promueva la democracia participativa y el desarrollo integral y sostenible de la persona y la nación.”

El diagnóstico realizado de la situación nacional, en el contexto mundial, ha revelado cinco enfoques principales que requieren estrategias y acciones concertadas y bien dirigidas, por parte tanto del gobierno como de las distintas instancias e instituciones de la sociedad civil: *la educación y cultura general de información y comunicación; la formación profesional; el desarrollo de contenidos; la infraestructura; políticas y legislación necesarias.*

Las propuestas más importantes formuladas por la Mesa 19 se pueden resumir de la siguiente manera:

- 1 **Formulación e implementación de una política nacional de información y comunicaciones** a partir de un foro nacional entre los sectores más involucrados, incluyendo el gobierno. La política debe precisar derechos y responsabilidades para los diferentes sectores del país, tendientes a:
(a) lograr el acceso universal a la información y las comunicaciones;
(b) estimular una cultura nacional de información y comunicaciones;
(c) fortalecer la identidad cultural salvadoreña; y (d) potenciar la articulación y coordinación de las instancias involucradas en la generación y difusión de la información. Se crearía una comisión permanente y autónoma para fomentar y darle continuidad a dicha política.
- 2 **Estimular la generación sistemática de información** tanto histórica como actual, que sea relevante y pertinente a todos los sectores, regiones y ámbitos de la vida salvadoreña.
- 3 **Establecimiento de una coordinación permanente entre medios de comunicación, comunicadores sociales y facultades de comunicación**, para: (a) mejorar la calidad académica de las carreras de comunicaciones; (b) fomentar la formación continua del profesional; (c) adecuar la oferta a la demanda; y (d) proponer currículos escolares relevantes al Ministerio de Educación.
- 4 **Establecimiento de una coordinación permanente entre gestores de la información**, desde personal técnico hasta gerentes y responsables institucionales, para: (a) mejorar la calidad académica de la carrera de bibliotecología; (b) crear una o más carreras nuevas de licenciatura en gestión de la información; (c) fomentar la formación continua del profesional; (d) adecuar la oferta a la demanda; y (e) proponer currícula escolares relevantes al Ministerio de Educación.

19.1. Educación/cultura general de información y comunicación

A. Problemática

La mayoría de los medios de comunicación han respondido positivamente a las tendencias mundiales de apertura, competitividad y calidad, y se han dado grandes avances en el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, sobre todo el Internet. Los líderes de opinión y el público en general tienen una amplia oferta de canales para opinar y difundir información de todo tipo, produciéndose grandes avances en la diversidad de los puntos de vista expresados en el dominio público. Los profesionales de la información han

aumentado la colaboración entre ellos para fortalecer el sector, el desarrollo y la democracia. Se está iniciando una apertura hacia la incorporación del factor información-conocimiento en la actividad económica, intentándose así nuevas técnicas y métodos de desarrollo.

Sin embargo, falta mucho por hacer: Es débil la cultura de participación en la generación y comunicación de la información; falta suficiente capacidad, calidad y voluntad para participar adecuadamente en los medios, tanto por parte de instituciones, personas y sectores. Asimismo, muchas instituciones no comparten información que debería ser del dominio público, y hay poca conciencia sobre la importancia y papel de la información entre los funcionarios públicos. En general hay poco conocimiento sobre cómo participar (proyectarse) en el Internet y similares. Muchos hechos y realidades se distorsionan debido a factores culturales y sectoriales; a la vez, hay insuficiente discusión y fomento de la cultura e identidad nacionales.

Todavía predomina la falta de hábito de lectura, que se debe en parte al alto costo de los libros y las grandes limitaciones de las bibliotecas públicas y escolares, pero también a su poca promoción real en el sistema escolar.

B. Propuestas

- 1 Generar una cultura nacional de información y comunicación.
- 2 Incrementar el aporte de los medios de comunicación a la educación formal y la no formal.
- 3 Desarrollar conciencia sobre la realidad, identidad y cultura salvadoreños.
- 4 Incrementar el aporte de los medios de comunicación a la fiscalización y transparencia del poder.
- 5 Insertar y contextualizar a El Salvador en el debate mundial en todos los ámbitos del conocimiento humano: “más mundo para El Salvador; más El Salvador para el mundo”.

C. Estrategias

- 1 Fortalecimiento de los niveles e instrumentos de comunicación ciudadana, para garantizar una amplia gama de expresión, opinión y tipos de información, así como su fácil y libre acceso.

- 2 Incorporación en el currículum escolar del papel y uso de las comunicaciones para la democracia.
- 3 Fomento de la investigación y el uso creativo y amplio de fuentes de información en todas las etapas del currículum escolar: bibliotecas públicas, privadas y escolares; casas de la cultura; centros de documentación; Internet y medios de comunicación.
- 4 Promoción de una estrategia de concertación nacional de comunicación para la democracia, entre comunicadores sociales, sociedad civil, gobierno e instituciones.
- 5 Promoción de esfuerzos nacionales para valorar y ubicar la información y las comunicaciones como elementos imprescindibles de un proceso de desarrollo y democracia: el gobierno debe poner el ejemplo ofreciendo más acceso a su información; la sociedad debe impulsar la transparencia y la comunicación y difusión de la información.
- 6 Promoción de la lectura y la circulación de información; esfuerzos por educar a los usuarios de bibliotecas y similares sobre cómo encontrar y usar información disponible, cómo cuidar recursos informativos.
- 7 Mayor promoción de la identidad nacional en la información y las comunicaciones por medio de la publicación y difusión sistemática de una amplia gama de contenidos nacionales, en el contexto de la realidad nacional cambiante de cara al presente y el futuro.
- 8 Premios y concursos para incentivar el uso creativo de la información en las actividades económicas y sociales, por ejemplo la creación de redes entre productores y mercados, bases de datos sobre salud, etc.

19.2. Formación profesional

A. Problemática

Existen muchas oportunidades de formación profesional en comunicación social, y los medios y los comunicadores son cada vez más profesionales y sofisticados. Hay organismos colectivos de diálogo y acción entre medios de comunicación y comunicadores profesionales. Existe una buena práctica y voluntad de los profesionales de la información (bibliotecarios, documentalistas) de compartir información y conocimientos.

Sin embargo, la formación profesional de comunicadores sociales es de calidad muy variable. Falta mayor creatividad, y falta una mejor relación entre los medios de comunicación y las facultades que enseñan esta carrera.

Aunque en el gremio de los profesionales de la información se han dado esfuerzos significativos por elevar estándares y buscar capacitación adicional y educación continua, la formación profesional disponible en El Salvador no responde a las necesidades actuales. Dentro de las distintas instituciones que cuentan con centros de información, se siente una falta generalizada de apoyo a la superación y la dotación de los recursos necesarios.

Adicionalmente, se requiere la formulación e implantación de una nueva profesión para una nueva era: la de gestor/a de la información.

B. Propuestas para comunicadores sociales

- 1 Garantizar que la formación profesional de comunicadores sociales esté a la altura de las necesidades de la nación en el momento actual, que promueva el carácter investigativo, crítico y creativo de los profesionales.
- 2 Mejorar la calidad de la enseñanza universitaria en la formación de comunicadores para producir un mejor profesional.

C. Estrategias para comunicadores sociales

- 1 Unificación de esfuerzos entre los medios de comunicación, las facultades de comunicación social y los mismos profesionales, para elevar los estándares y promover la formación continua, a través de un consejo permanente de promoción.
- 2 Elaboración participativa de un diagnóstico del profesional actual y de las carreras y facultades universitarias relevantes.
- 3 En base al diagnóstico, efectuar mejoras en los currícula de las universidades.
- 4 Adecuación de la oferta de formación profesional a la demanda de los medios de comunicación.
- 5 Fomento de la formación y superación continua y permanente.
- 6 Aprovechamiento de becas y otras oportunidades de estudios en el extranjero.

- 7 Mejoramiento de la calidad académica y profesional de los docentes de la carrera.
- 8 Formación de profesionales propositivos, democráticos y mayor calidad.

D. Propuestas para gestores de la información

- 1 Garantizar que la formación de profesionales de la información esté a la altura de las necesidades de la nación en el momento actual, dada la importancia actual de la información y el conocimiento para el desarrollo económico-social y para la democracia.
- 2 Mejorar la calidad de la enseñanza en el campo de la información, con tendencia a integrar las profesiones relacionadas (bibliotecarios, documentalistas, archivistas, informáticos) en la disciplina de “gestor/a de la información”.

E. Estrategias para gestores de la información

- 1 Reactivación de esfuerzos nacionales de asociatividad entre profesionales del sector de la información para ampliar el alcance más allá del ámbito bibliotecario, promover estándares en el procesamiento técnico y tecnológico de la información y compartir más activamente la información existente en el país.
- 2 Elaboración participativa de un diagnóstico del profesional actual y de las carreras y facultades universitarias relevantes.
- 3 En base al diagnóstico, efectuar una mejora significativa en el currículum de la carrera de bibliotecología en la Universidad de El Salvador, para que responda a las necesidades actuales, incorporando mayor formación académica, conocimientos generales y tecnológicos.
- 4 Creación de una o más carreras a nivel de licenciatura en gestión de la información.
- 5 Implementación de cursos periódicos de capacitación en técnicas básicas de gestión de la información para las personas encargadas de las casas de la cultura e instituciones similares, con el objetivo de promover más el uso de la información en sus municipios respectivos.
- 6 Promoción de convenios de intercambio y becas con otros países.
- 7 Fomento de la actualización permanente.

19.3. Desarrollo de contenidos nacionales

A. Problemática

Una de las áreas más dinámicas del desarrollo de contenidos nacionales se encuentra en el Internet salvadoreño, que abarca ya varios miles de páginas en el dominio salvadoreño (SV); hay un buscador de sitios salvadoreños. Existe también una buena proyección cultural de El Salvador en el Internet. Sin embargo, con relación a otros países y de las necesidades actuales, la producción nacional en el Internet sigue siendo muy insuficiente.

Asimismo, la proliferación de los medios de comunicación, de todo tipo, y la competencia entre ellos, ha elevado enormemente la cantidad y diversidad de material nacional y opiniones disponibles en el dominio público. Sin embargo, la información archivada y accesible al público sobre la realidad salvadoreña sigue siendo muy incompleta; falta cobertura y sistematización de la información sobre grandes áreas de la vida nacional y de muchas regiones. La información impresa que existe, en general se caracteriza por un bajo nivel de procesamiento técnico, sistematización y síntesis; también prevalece el problema de la fragmentación, es muy difícil encontrar lo que la población requiere sin recorrer decenas de lugares.

Existe la amenaza de una presencia sobredimensionada de compañías extranjeras en los medios de comunicación, reduciéndose posiblemente el incentivo de producir una cantidad adecuada de información nacional.

B. Propuestas

- 1 Generar información histórica y actual, relevante y pertinente a todos los sectores, regiones y ámbitos de la vida salvadoreña.
- 2 Elevar la calidad de los contenidos nacionales, tanto impresos como electrónicos, así como el procesamiento técnico y acceso a ellos.
- 3 Aumentar radicalmente la cantidad de información accesible al público, y sobre todo la información que pertenece por derecho al dominio público, utilizando medios electrónicos donde sea posible para ampliar su difusión y facilitar las búsquedas.

C. Estrategias

- 1 Identificación de las áreas temáticas prioritarias para construir una agenda de información que coadyuve a la democracia y el desarrollo.
- 2 Inventario de los contenidos nacionales de poca circulación o inéditas.
- 3 Mayor investigación y debate público sobre la identidad y cultura nacionales, en el contexto tanto histórico como actual.
- 4 Contextualizar los contenidos dentro de la identidad cultural salvadoreña.
- 5 Que el gobierno sea el líder en la sistematización y accesibilidad de toda la información del dominio público que se produce en sus dependencias.
- 6 Incentivos y campañas para que cada sector, región geográfica, etc. se dedique a generar y sistematizar su propia información, sea ésta impresa, radial, televisiva, Internet u otros medios.
- 7 Mayor esfuerzo a nivel de educación básica, secundaria y superior para insistir en una mejor calidad de la redacción y presentación tanto escrita como oral.
- 8 Elevación de los estándares de calidad en los distintos medios de comunicación social.
- 9 Promoción de la educación continua entre profesionales de la información para elevar el nivel de procesamiento técnico y tecnológico de la información que tiene a su cargo.
- 10 Promoción y ampliación del uso del Internet para contenidos salvadoreños, ya que se reduce los costos de impresión y se agilizan las búsquedas, a la vez que se proyecta mundialmente sin esfuerzo adicional.
- 11 Creación -por parte de cada fuente y emisor- de catálogos, índices y otros recursos para la búsqueda y rápida ubicación de información.
- 12 Promoción del uso de información nacional a todo nivel.
- 13 Incentivos para el desarrollo de mercados nacionales de información para inteligencia empresarial, investigación, y desarrollo en general.
- 14 Mayor apoyo oficial y en general a los escritores e investigadores nacionales, mayor difusión de sus obras.
- 15 Fortalecer las bibliotecas públicas y el Internet salvadoreño con material que complementa y se correlaciona con el currículum educativo.

19.4. Infraestructura

A. Problemática

Ha mejorado en gran medida la infraestructura nacional de información y comunicaciones desde los acuerdos de paz, con el establecimiento de nuevos medios de comunicación, proveedores de Internet, privatización de las telecomunicaciones, eliminación de aranceles sobre la importación de computadoras y relacionados, y la introducción de nuevas tecnologías alámbricas e inalámbricas. Dado el tamaño del país, debería de ser relativamente fácil obtener cobertura total y acceso universal a las comunicaciones y la información, y el ambiente se perfila como altamente competitivo con la llegada de nuevas opciones en las telecomunicaciones. Existe una iniciativa embrionaria por parte del gobierno para crear una infraestructura nacional de centros comunitarios de acceso al Internet y otros servicios de información y comunicaciones.

Sin embargo, las vías de comunicación siguen siendo muy deficientes y falta suficiente cobertura para satisfacer la demanda y el derecho de la población de comunicarse e informarse. Hay relativamente pocas bibliotecas y centros de documentación, y éstos disponen de medios tecnológicos muy deficientes y gozan de poco apoyo a niveles superiores. La distribución de la infraestructura de información y comunicaciones es altamente desigual, sobre todo entre áreas rurales y urbanas, lo cual limita gravemente el acceso a la información y las comunicaciones, aumentándose así la brecha entre los info-ricos e info-pobres, tanto dentro del país como con relación a otros países.

B. Propuestas

- 1 Lograr el acceso universal a las telecomunicaciones, medios de comunicación e información en general.
- 2 Apropiar y/o adaptar tecnologías de bajo costo.
- 3 Incrementar la cantidad y mejorar la distribución de bibliotecas, centros de documentación y otros lugares de acceso a la información y las comunicaciones.

B. Estrategias

- 1 Ampliación de la cobertura de las redes de telecomunicaciones, incentivando el servicio en las áreas tradicionalmente desconectadas, por ejemplo a través de concursos premiando las iniciativas creativas y de bajo costo para establecer servicios en dichas áreas.
- 2 Creación de más bibliotecas públicas y escolares, incrementando su dotación de recursos informativos y mejorando su uso de tecnologías apropiadas.
- 3 Creación o mejoramiento de centros de documentación altamente tecnificados, accesibles y bien dotados en todas las dependencias del gobierno.
- 4 Creación de centros comunitarios de acceso al Internet y otros tipos de comunicación social e individual (televisión, radio, impresos, teléfono, fax).
- 5 Incentivos para experiencias piloto del uso de tecnologías tales como bibliotecas digitales, estudios de video-audio, etc.; sistematización y difusión de las experiencias, costos y beneficios.
- 6 Utilizar y promover todos los medios alternativos de comunicación social.

19.5. Legislación y políticas oficiales

A. Problemática

Una serie de leyes, decretos y políticas recientes han regulado el uso de las comunicaciones y la información para la democracia y el desarrollo, incluyendo la Ley de Telecomunicaciones y SIGET, la exención de impuestos para libros, computadoras y periféricos; la creación y operativización del Comité Nacional de Informática (CNI); la consolidación del Centro Nacional de Registros y, la Ley de Propiedad Intelectual.

Sin embargo, aún no existe una política nacional de información y comunicación que potencie su creación y difusión, ni existe una instancia formalmente responsable en esta área. Hay poca conciencia entre funcionarios públicos acerca de la importancia y papel de la información pública en el fomento de la democracia y el desarrollo, y pocos incentivos para la potenciación del factor información-conocimiento en las actividades económicas y sociales. La legislación nacional que podría favorecer el desarrollo de contenidos nacionales en los medios de comunicación es débil, y la legislación sobre propiedad intelectual se utiliza más que todo con fines punitivos que favorecen las grandes compañías extranjeras, y no como un incentivo para la innovación y producción de propiedad intelectual nacional.

B. Propuestas

- 1 Contar con una política nacional de información y comunicación que potencie la creación, difusión y acceso.
- 2 Crear una cultura y mecanismos para ampliar el intercambio de información entre el Estado y la sociedad civil.
- 3 Contar con una regulación flexible que promueva el desarrollo de las telecomunicaciones y el acceso universal.

C. Estrategias

- 1 Definición de los elementos fundamentales para una política nacional de información y comunicación
- 2 Convocatoria de una comisión amplia para desarrollar dicha política y conformación de una red de instancias para promoverla permanentemente, sin crear nuevas instancias jerárquicas.
- 3 Incentivos para la articulación de las instancias que crean, comunican y almacenan información en un sistema nacional, con el objetivo de compartir recursos, metodologías, mejores prácticas, tecnologías apropiadas, etc.
- 4 El Estado debe garantizar el acceso de la población a los canales de información y comunicación necesarios.
- 5 Fomento de una real y libre competencia, y la competitividad entre las empresas de telecomunicaciones y relacionados.
- 6 Políticas institucionales para fomentar la transparencia gubernamental en todos los ámbitos, una actitud proactiva hacia la información pública.
- 7 Campaña de promoción acerca de los beneficios de la protección a la propiedad intelectual para la innovación y autoría nacionales; desarrollo profesional del Centro Nacional de Registros para garantizar protección justa a la producción informativa nacional.
- 8 Fortalecer la protección al patrimonio bibliográfico salvadoreño y el depósito legal.

19.6. Calendarización

2000 – 2005	2006 – 2010	2011 – 2020
<ol style="list-style-type: none"> 1 Formulación e implementación de una política nacional de información y comunicaciones. 2 Establecimiento de coordinaciones efectivas tanto en el área de la información como de la comunicación social. 3 Dinámica positiva en cuanto a la generación de contenidos nacionales. 4 Establecimiento de 100 centros de acceso compartido e interactivo a la información y las comunicaciones en toda la nación. 5 Implementación de currícula escolares sobre la información y las comunicaciones. 6 Creación de una o más carreras de licenciatura en gestión de la información. 	<ol style="list-style-type: none"> 1 Existencia de una masa crítica de contenidos nacionales (dinámica sostenible). 2 Más de la mitad de la población es usuaria capaz y ágil de la información y las comunicaciones. 3 El 80% de la población tiene acceso adecuado a servicios de información y comunicaciones. 4 Duplicación del número actual de bibliotecas públicas con una dotación adecuada de recursos. 5 Digitalización y puesta en red de los catálogos de las bibliotecas y centros de documentación principales del país. 6 Institucionalización del papel de los medios de comunicación social en promover la transparencia de la gestión gubernamental. 	<ol style="list-style-type: none"> 1 Sociedad informada y comunicada. 2 Inventario total, accesible y dinámico de información sobre todos los aspectos de la realidad nacional (histórico y actual). 3 Bibliotecas adecuadas en el 80% de las escuelas públicas. 4 Estudio, debate y difusión permanente acerca de la identidad y cultura nacional (histórica y actual) tomando en cuenta la salvadoreñidad internacional. 5 Duplicación del número actual de medios de comunicación social, con un correspondiente aumento en su diversidad. 6 La mayoría de la población dedica una porción de su día a la lectura.

19.7. Bibliografía recomendada

- Libro verde para la Sociedad de Información en Portugal*; Consejo de Ministros de Portugal, 1998.
- Telecomunicaciones en la Era de la Información*; Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos, 1998.
- Courtright, C. "Información y Desarrollo en El Salvador: Notas Preliminares". *Alternativas para el Desarrollo* #47, FUNDE, julio-agosto 1997.
- McQuail, Dennis. *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*, Barcelona: Paidós Comunicación, 1982.
- Muriel, Maria Luisa y Rota Gilda. *Comunicación Institucional: Enfoque social de las relaciones públicas*. Quito: Ediciones Ciespal, 1980.
- Políticas nacionales de comunicación* (varios autores). Quito: Ediciones Ciespal, 1981.
- Moisés, A. *An Alternative Strategy for Communication and Development in the Mesoamerican Cultural Area*, Tesis de Doctorado, Northwestern University, 1988.

INSTITUCIONES DE APOYO Y SOPORTE A LAS MESAS ESPECIALIZADAS

	NOMBRE	SIGLAS
1	Secretaría General del Sistema de la Integración entroamericana	SG-SICA
2	Asesoramiento en el Fomento Municipal y la Descentralización. Cooperación Técnica Alemana.	PROMUDE-GTZ
3	Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral	FUSAI
4	Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo	FEPADE
5	Museo Stephen W. Hawking	
6	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	CONACYT
7	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo	FUNDAUNGO
8	Fundación Friedrich Ebert	FES
9	Colegio de Altos Estudios Estratégicos	CAEE
10	Banco Multisectorial de Inversiones	BMI
11	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social	FUSADES
12	Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador	CAMAGRO
13	Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación	FAO
14	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura	IICA
15	Fundación Obrero Empresarial Salvadoreña	FOES
16	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Oficina El Salvador	OACDH
17	Instituto Salvadoreño para la Democracia	ISPADE
18	Asociación Bancaria Salvadoreña	ABANSA
19	Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente	PRISMA
20	Fundación Salvadoreña para la Salud y Desarrollo Social	FUSAL
21	Consejo Nacional para la Cultura y el Arte	CONCULTURA
22	Organización Panamericana para la Salud	OPS
23	Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima	FUNDASAL
24	Fundación para la Vivienda Cooperativa	CHF
25	Colegio de Arquitectos de El Salvador	CADES
26	Fundación Antidrogas de El Salvador	FUNDASALVA
27	Universidad Tecnológica de El Salvador	UTEC
28	Fundación María Escalón de Núñez	
29	Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador	INDES
30	Revista y Suplementos Tendencias	TENDENCIAS
31	Casa de Amigos San Vicente en Los Angeles	
32	Casa de la Cultura de Los Angeles	
33	Service Employees International Union, Oficina Reg. en Los Angeles	SEIU
34	Asociación Cuscatleca Costarricense Izcalco	

AUTORES EN ORDEN ALFABETICO

1	Acosta Romero	Jaime Alfonso	Economista, Subdirector Departamento de Estudios Económicos y Sociales de FUSADES	6
2	Afane	Ana Carolina	Directora Ejecutiva del Fondo Nacional de Vivienda Popular FONAVIPO	14
3	Alam y Alam	Luis Felipe	Director Secretario de la Junta Directiva Instituto Salvadoreño de Estudios Democráticos	5
4	Alvarado Cano	Rafael		11
5	Alvarado Reyes	César Augusto	Director de Presupuesto, Ministerio de Hacienda	11
6	Alvarenga	Ivo Príamo	Asesor Jurídico Ministerio de Seguridad Pública	9
7	Alvarenga de Luna	Ligia	Gerente de Planificación de Technoserve	7
8	Anaya	Oscar Edmundo	Director Financiero Universidad "Francisco Gavidía"	11
9	Anaya (de)	Claudia	Directora Oficina Coordinación de Proyectos Ministerio Agricultura y Ganadería (MAG)	4
10	Angeliucci	Nicola	Doctor en Economía, Director Ejecutivo del Banco Multisectorial de Inversiones (BMI)	6
11	Angulo	María Luisa	Coordinadora de Investigación de la Fundación María Escalón de Nuñez	15
12	Aragón	Edwin	Director de Oficina de Análisis de Políticas Agropecuarias- OAPA/ MAG	7
13	Araujo	José Adolfo	Vice-Rector de Planeamiento Corporativo Universidad Tecnológica de El Salvador UTEC	15
14	Araujo	Miguel	Ingeniero agrónomo y ExSecretario del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura	18
15	Arauz M.	Emma	Licenciada en Administración de Empresas, Directora de PRIDEX, FUSADES	6
16	Argueta Montes	Rafael Eduardo	Politólogo	10
17	Arias Flores	Rebeca	Oficial de Programas PNUD	7
18	Arrieta	Manuel	Gerente General GBM	4

19	Badía	Roberto J.	Doctor y Master en Salud Pública y Planificación de Hospitales, Especialista Senior de Salud del Banco Interamericano de Desarrollo en Washington, D.C.	17
20	Barrillas	Ronald E.	Especialista en relaciones labores-empresariales	16
21	Bernal	Efrén Arnoldo	Gerente General del Consorcio de ONG's de Educación Cívica	5
22	Bertrand Flores	Mauricio R.	Master y Doctorado en Educación, especialista en Desarrollo Social/Educación del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo- BID	17
23	Betancourt	Herbert	Pediatra, salubrista, Oficial de Enlace de PASCA	13
24	Bonilla	Héctor Orlando	Fundador y Presidente Honorario de la Asociación de Empresarios del Transporte de Pasajeros ATP y Presidente de la Federación de Transporte Centroamericano (FETRACEN)	6
25	Bonilla	Blanca Flor	Directora Ejecutiva PROCOMES	15
26	Bracamonte	Ricardo	Director Nacional de Artes del Consejo Nacional para la Cultura y el Arte CONCULTURA	15
27	Briones	Carlos Roberto	Economista	3
28	Brutti	Fabrizio	Consultor independiente en urbanismo y medio ambiente	12
29	Cabrales	Antonio	Productor Agropecuario Independiente	7
30	Cáceres	Luis René	Doctor en Economía, economista especialista en la Oficina del Contralor, Banco Interamericano de Desarrollo	17
31	Campos	Jesús Amado	Presidente de Inversiones Técnicas, S.A.	14
32	Campos	Napoleón	Doctor en Relaciones Internacionales e investigador sobre políticas internacionales	1

33	Campos Anaya	Oscar Rodolfo	Director del Colegio de Altos Estudios Estratégicos CAEE	5
34	Candray Alvarado	José Antonio	Coordinador Area Laboral de la Escuela Capacitación Judicial	8
35	Cardona	Ricardo	Economista independiente	11
36	Castaneda Cornejo	Héctor José	Práctica Privada en Neurología, Director Gerente de Salud Total	13
37	Castellanos	Rafael Federico	Ingeniero Industrial, Presidente de SERVINSA, Director FUSADES y Director del Banco Cuscatlán	6
38	Castillo Rivas	Luis	Consultor temas de desarrollo y pobreza	3
39	Castro Funes	Francisco	Director Ejecutivo Cámara de Comercio e Industrias de El Salvador	8
40	Chávez	Francisco	Jefe de Tecnología de Procesos y Sistemas y Director del MAGMA de la UCA	4
41	Chávez Mena	Fidel	Profesional Independiente	5
42	Chinchilla Moscoso	Edmundo	Ingeniero MAE, Programa de Asesoramiento al Fomento Municipal y la Descentralización PROMUDE/GTZ	11
43	Chorro	Miguel Antonio	Jefe del Departamento de Investigación Económica y Financiera, Banco Central de Reserva de El Salvador	11
44	Choussy (de)	Celina	Directora Ejecutiva de la Fundación Salvadoreña para la Salud y el Desarrollo Social FUSAL	13
45	Contreras	René Alberto	Periodista	19
46	Córdova Macías	Ricardo Alfonso	Director Ejecutivo de FUNDAUNGO	5
47	Córdova Macías	Luis Enrique	Ingeniero Electricista, Maestría en Economía Agrícola, Director Ejecutivo del Grupo de Sola	6
48	Cornejo Morales	Francisco Antonio	Presidente FERROMARKET	5
49	Cortés Rosales	Salvador	Doctor en Economía, Presidente SalCor Consultants LLC Washington, DC	17

50	Courtright	Christina	Coordinadora Proyecto "Conectándonos al Futuro" de El Salvador	19
51	Cromeyer	Carlos	Vicepresidente del Instituto Tecnológico Centroamericano ITCA	12
52	Cróquer	Luis	Director Ejecutivo de la Fundación María Escalón de Nuñez	15
53	Cruz	Miguel	Director Instituto Universitario de Opinión Pública IUDOP-UCA	19
54	Cruz Palencia	Edgar	Especialista Agrícola del IICA	7
55	Cuéllar	Benjamín	Director Instituto de Derechos Humanos Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"	9
56	Cuenca	Breny	Subdirectora de Revista TENDENCIAS	19
57	De Rosa	Claudio M.	Director Ejecutivo Asociación Bancaria Salvadoreña (ABANSA)	11
58	de Sola	Orlando	Economista	10
59	Delgado Valle	Paulino	Licenciad en Economía, Maestría en Administración de Empresas, Consultor Municipal	11
60	Díaz	Aronette	Magistrada de la Corte Suprema de Justicia	9
61	Enríquez	Alberto	Director área desarrollo regional local, FUNDE	2
62	Espinoza	Eduardo	Decano de la Facultad de Medicina Universidad de El Salvador – UES	13
63	Flores Arenívar	Guido	Presidente de Asociación de Radios y Programas Participativos de El Salvador ARPAS y Director de Maya Visión	19
64	Freund	Ricardo Max	Ingeniero	3
65	Fuentes Alvarenga	Efraín	Gerente General del Primer Banco de Trabajadores PBT	14

66	Funes	Carlos Mauricio	Jefe de Sección Macroeconómica del Dpto. de Estudios Económicos y Sociales, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES)	11
67	Galván Bonilla	José Guillermo	Director Ejecutivo de FUNDAMUNI-PROCAP	2
68	García	Guillermo	Economista	3
69	García Córdova	Nelson	Abogado y notario, Presidente de la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador	9
70	García Rivera	Alfonso Antonio	Secretario de Federación de Instituciones de Apoyo a la Vivienda Popular – FIDAVIP	14
71	Góchez	Rafael Ernesto	Oficial de Proyectos del PNUD	12
72	González	Alejandro	Presidente del Colegio de Arquitectos de El Salvador	14
73	González Orellana	Mauricio	Economista, Analista Senior Departamento de Estudios Económicos y Sociales de FUSADES	6
74	Guatemala	Alvaro	Director Ejecutivo PROPEMI/FUSADES	8
75	Guerra	Thomas	Abogado y Profesor en la Universidad de Costa Rica	18
76	Guido Vejar	José Rafael	Consultor	8
77	Guzmán	Herbert	Director Ejecutivo de la Asociación Promoción Salud Integral APROSAI	13
78	Harth Déncke	Alberto	Especialista principal (Lead Specialist), Infraestructura, Región de África, Banco Mundial	17
79	Hernández	José Roberto	Director Ejecutivo del INDES	15
80	Hernández García	Marta Silvia	Directora de la Biblioteca Judicial de la Corte Suprema de Justicia	19
81	Heymans	Carlos	Director Ejecutivo de Fundación HABITAT	14
82	Hill	Alexandra	Directora Ejecutiva de FUNDASALVA	15

83	Holst	Brian	Director de Fundación para la Vivienda Cooperativa C.H.F.	14
84	Huezo Mixco	Miguel	Director de Publicaciones e Impresos del Consejo Nacional para la Cultura y el Arte, CONCULTURA	15
85	Huguet Rivera	Federico Miguel	Rector Universidad Don Bosco	4
86	Ibarra Fernández	Rafael Antonio	Director de Informática, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" UCA	19
87	Jiménez	Arnoldo	Director Ejecutivo Asociación Nacional de la Empresa Privada ANEP	5
88	Jiménez Ortiz	Roberto	Asesor del Director Ejecutivo Banco Mundial	17
89	Joao	Oscar Picardo	Filósofo y Coordinador Académico de la Universidad "Francisco Gavidia"	10
90	Künzel	Ulrich	Director Programa PROMUDE/GTZ en El Salvador	2
91	Lacayo de Alfaro	María Elena	Gerente General EXPORSAL	8
92	Lardé de Palomo	Anabella	Economista y socióloga	3
93	Larios	José I.	Economista Senior Barents Group	17
94	Lazo	José Francisco	Doctor en Economía	11
95	Lazo de Parras	Patricia	Presidenta Cámara Salvadoreña de la Construcción CASALCO	5
96	Lima	Marco Tulio	Presidente FUNDACAMPO y Diputado del Parlamento Centroamericano PARLACEN	8
97	Llort	Mercedes	Directora Ejecutiva Cámara Agropecuaria y Agroindustria de El Salvador CAMAGRO	7
98	López	Bernando C.	Ingeniero de NASA	16
99	López	Luis	Biólogo	16
100	López Trejo	Silvia Lorena	Licenciada en Letras y técnica en Educación	15
101	Lorenzana	María Teresa	Directora de la Biblioteca de la Escuela Superior de Economía y Negocios ESEN	19

102	Loucel	José Mauricio	Rector de la Universidad Tecnológica de El Salvador UTEC	15
103	Lovato	Roberto	Consultor en estrategia y mercadeo	16
104	Marín	Rolando	Director del Instituto Tecnológico Centroamericano (ITCA)	4
105	Marinero Cáceres	José Ascención	Presidente del Colegio Médico de El Salvador	13
106	Márquez	Enoc	Abogado	18
107	Martínez	Julia Evelin	Economista e Investigadora del Programa Académico de FUNDAUNGO	10
108	Martínez	Edin	Director Ejecutivo de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima FUNDASAL	14
109	Martínez	Sandra L.	Economista y consultora	16
110	Martínez Uribe	Antonio	Consultor en seguridad y desarrollo regional	5
111	Mayorga Quiroz	Román	Ingeniero y educador, Especialista principal de Educación, Ciencia y Tecnología Departamento de Desarrollo Sostenible, BID	17
112	Medina	Tomás	Exsecretario del Consejo Monetario Centroamericano	18
113	Meléndez	Florentín	Director Nacional Proyecto de Cooperación Técnica Oficina del Alto Comisionado de las NN.UU. para los DDHH	9
114	Melhado	Oscar Edgardo	Doctor en Economía	11
115	Mello	Anne	Consultora en información	16
116	Méndez Azahar	Arturo	Abogado y notario	9
117	Menjívar	Oscar	Jefe de Gabinete del Secretario General Adjunto, Organización de Estados Americanos (OEA)	17
118	Menjívar	Rafael	Economista y ExSecretario de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO	18
119	Meza	Roberto	Ingeniero	1
120	Miranda Sol	Aldo	Gerente de Proyectos Especiales/Proyecto de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana RTI	2

121	Moisés	Alfonso	Doctor en Comunicaciones	19
122	Montalvo (de)	Maura	Consultora en Análisis Estratégico en Descentralización, Comisión Presidencial para la Moderización del Sector Público	2
123	Monterrosa	José Napoleón	Psicólogo, Decano y consultor internacional	16
124	Morales	Carlos A.	Ingeniero electrónico y administrador de empresas	16
125	Munguía de Aguilar	Marta Yvette	Coordinadora del Proyecto Cambio Climático – PNUD/GEF Minist. del Medio Ambiente y RR NN	12
126	Muñoz	A. Violeta	Psicóloga, autora de textos, División de Capacitación del Instituto Salvadoreño de Desarrollo de la Mujer ISDEMU	15
127	Murcia de López	Martha Elizabeth	Gerente de infraestructura y vivienda Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral – FUSAI	14
128	Nieto Gómez	Ana Isabel	Asesora Técnica del Programa de Salud del Arzobispado	13
129	Olazábal Bálcazar	Mariano	Representante del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA en El Salvador	7
130	Oliva	Armando	Académico y Asistente de la Dirección Ejecutiva de FUNDASAL	10
131	Olmos	Manuel	Cantante y escritor	16
132	Oomen	Ton	Representante de la FAO en El Salvador	7
133	Orellana	Víctor Antonio	Gerente del Programa de Fortalecimiento Municipal de FUNDAUNGO	2
134	Ortiz Ruiz	Francisco Eliseo	Juez de Sentencia	9
135	Palacios	Carlos Alfredo	Gerente General Americatel	4
136	Parada de Orellana	Sonia	Vicepresidenta Colegio de Profesionales en Laboratorio Clínico de El Salvador	13

137	Paredes	Carlos Federico	Director Ejecutivo del Centro de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA)	4
138	Paredes Martell	Roberto	Presidente de COURBAN	2
139	Payán	Monserrat	Especialista en programas de jóvenes	16
140	Pérez	Oscar Antonio	Periodista	3
141	Pérez Castillo	José René	Confederación General del Trabajo-CGT	8
142	Perla Jiménez	René Madecadel	Decano de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador	9
143	Pleitez	William	Doctor en Economía y Consultor Independiente	1
144	Pleitez Chávez	Rafael Antonio	Economista	3
145	Portillo	Luis Ramón	Empresario	6
146	Posada	Margarita	Directora Ejecutiva APROCSAL	13
147	Quintana	René Mauricio	Gerente de Programas de Fundación para la Vivienda Cooperativa C.H.F.	14
148	Ramos	Hugo	Proyecto CRECER/USAID	7
149	Rank	Julio	Director de El Noticiero Canal 6 de Televisión	19
150	Recinos	Héctor Bernabé	Secretario de Conflictos STCEL	8
151	Reyes	Dagoberto	Artista	16
152	Reyes Morales	Sigfrido	Especialista en asuntos políticos y económicos internacionales y Diputado del Parlamento Centroamericano PARLACEN	1
153	Ríos	Luis Ernesto	Síndico de la Asociación de Entrenadores de Fútbol de El Salvador AEFES	15
154	Rivas	David	Presidente de la Asociación de Periodistas de El Salvador APES y Director de Prensa Canal 21	1
155	Rivas	Cristina	Presidenta de Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios de El Salvador AMPES, Junta Directiva Fundación GENESIS y Directora CONAMYPES	8

156	Rivas	Elena	Comerciante	18
157	Rivas Trujillo	Julio César	Director del Instituto Nacional "General Francisco Menéndez" INFRAMEN	15
158	Rivera	Francisco	Escritor y periodista	16
159	Rivera Campos	Roberto	Doctor en Economía, Consultor	6
160	Rivera Magaña	René	Director Sectorial de FUNDE	7
161	Robles	Manuel	Asociación Salvadoreña de Industriales ASI	5
162	Rodas Zúñiga	Cecilia	Licenciatura en Ciencias Políticas y Maestría en Cooperación Internacional, Sistema de Integración Centroamericano SICA	1
163	Rodríguez	Marco	Investigador FUNDE	5
164	Rodríguez	María Isabel	Consultora para el Desarrollo de Recursos Humanos en Salud	13
165	Romero	Norma	Licenciada en Ciencias de la Educación y Coordinadora de Concertación Educativa de El Salvador CEES	15
166	Roque	Pedro	Consultor en Gestión de la Calidad y Productividad	10
167	Rosa	Herman	Director del Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente PRISMA	12
168	Rosales	Carlos A.	Administración de Empresas, B.S; Ciencias Políticas, B.A. y M.A. Asociado y Director del Programa Centroamericano Diálogo Interamericano, Washington, DC	17
169	Rosales	José Roberto	Doctor en Economía	17
170	Rosales	Carlos Mauricio	Director Secretario CSYD	1
171	Rovira	Jorge Ernesto	Gerente General de Empresa Eléctrica del Norte	4
172	Ruales	José	Consultor Organización Panamericana de Salud OPS	13
173	Ruiz Granadino	Santiago	Economista, Asesor Técnico Red Centroamericana de Agencias de Desarrollo Económico Local ADEL	6
174	Saca	Nolvia Nery	PhD en Economía	11

175	Saca	Elías Antonio	Presidente de la Asociación Salvadoreña de Radiodifusoras ASDER	19
176	Salinas	Juan Ricardo	Programa Nacional de Competitividad de El Salvador, Ministerio de Economía	4
177	Salmerón Chávez	Wilson Dagoberto	Gerente General de ADEL Morazán	2
178	Samayoa	Joaquín	Vice-Rector Universidad Centroamerica "José Simeón Cañas" UCA	15
179	San Sebastián	Clemente	Consultor Independiente	7
180	Sandoval	Rommell	Coordinador Proyecto de Reformas Legales Programa ARSJ	9
181	Sariles	Oscar	Vicéconsul de El Salvador en Los Angeles	16
182	Simán de Betancourt	Aída Verónica	Socióloga y economista	3
183	Simán Jacir	José Jorge	Empresario y filósofo	3
184	Siri	Gabriel	Ex-Director de la Subse de la CEPAL en México, ex- funcionario del Banco Mundial y consultor del BID, Naciones Unidas y OEA	17
185	Sol	María Elena	Psicóloga	10
186	Suárez	Edgardo	Director Ejecutivo de FEPADE	4
187	Tenze Trabanino	Bruno Enrique	Presidente de Constructora Tenze, S.A. de C.V.	14
188	Tesak (de)	Ildiko	Voluntaria	3
189	Tobar	Jorge	Presidente de Asociación Salvadoreña de Ingenieros Mecánicos, Eléctricos e Industriales (ASIMEI)	4
190	Tóchez	Irving Pabel	Director General de la Dirección General de Impuestos Internos, Ministerio de Hacienda	11
191	Torres	Raúl	Investigador FUCAD	8
192	Torres de Guadrón	Zoila Marina	Presidenta Sociedad de Profesionales de Enfermería de El Salvador y Miembro de la Comisión Nacional de Salud	13

193	Turcios	Roberto	Director Revista TENDENCIAS	1
194	Ulloa	Roxana E.	Consultora en políticas públicas	16
195	Umaña h.	Felipe Francisco	Director de Estudios Legales FUSADES	9
196	Urbina Vásquez	Humberto Alcides	Director de Planificación y Modernización del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	13
197	Urrutia de Lara	Ana María	Directora Ejecutiva de la Asociación Salvadoreña de Radiofuseras ASDER	19
198	Valiente	Juan A.	Vicepresidente de Future Kids	15
199	Vanegas	Alex	Administrador de empresas y consultor	16
200	Vaquerano	Carlos H.	Director Ejecutivo de SALEF	16
201	Vásquez	Ricardo F.	Presidente de FUNDALEMPA	12
202	Velázquez	Saúl	Comerciante	18
203	Vidal	Juan Héctor	Director Ejecutivo Cámara Salvadoreña de la Construcción CASALCO	5
204	Vidales	Roberto	Abogado FUSADES	5
205	Vidaurre	Otto Eric	Director Ejecutivo de Fundación Obrero Empresarial Salvadoreña FOES	8
206	Villacorta Muñoz	Jorge Alberto	Secretario Junta Directiva Asamblea Legislativa y Miembro de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto (Diputado por CD)	5
207	Villalta	Humberto	Empresario y Presidente de la Asociación Cuscatleca Costarricense Izalco	18
208	Villeda	Carlos	Museo Stephen W. Hawking	4
209	Walter	Knut	Historiador y consultor	10
210	Zaldaña	Francisco	Dirigente Campesino	7
211	Zelayandía	Ernesto	Analista Político y Director Ejecutivo de ISPADE	10



Este libro se terminó de imprimir
en los Talleres Gráficos UCA,
en el mes de enero de 1999
la edición consta de 3,000 ejemplares.

INSTITUCIONES DE APOYO Y SOPORTE

- Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)
- Instituto Salvadoreño para la Democracia (ISPADE)
- Asesoramiento en el Fomento Municipal y la Descentralización.
Cooperación Técnica Alemana (PROMUDE-GTZ)
- Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (FUSAI)
- Museo Stephen W. Hawking
- Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE)
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)
- Consejo Nacional para la Cultura y el Arte (CONCULTURA)
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES)
- Organización Panamericana para la Salud (OPS)
- Fundación Doctor Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO)
- Colegio de Arquitectos de El Salvador (CADES)
- Fundación Friedrich Ebert (FES)
- Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador (INDES)
- Banco Multisectorial de Inversiones (BMI)
- Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador (CAMAGRO)
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
- Revista y Suplementos TENDENCIAS
- Fundación Obrero Empresarial Salvadoreña (FOES)
- Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Oficina El Salvador (OACDH)
- Asociación Bancaria Salvadoreña (ABANSA)
- Programa Salvadoreño de Investigación sobre
Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA)
- Fundación Salvadoreña para la Salud y Desarrollo Social (FUSAL)
- Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL)
- Fundación para la Vivienda Cooperativa (CHF)
- Universidad Tecnológica de El Salvador (UTEC)
- Fundación Antidrogas de El Salvador (FUNDASALVA)
- Casa de Amigos San Vicente en Los Ángeles
- Casa de la Cultura de Los Ángeles
- Service Employees International Union, Oficina Regional en Los Ángeles
- Asociación Cuscatleca Costarricense Izalco
- Colegio de Altos Estudios Estratégicos (CAEE)
- Fundación María Escalón de Núñez