

# Pacto de San Andrés

## DESARROLLO: EL NUEVO NOMBRE DE LA PAZ

*(Gobierno de El Salvador-Partido Demócrata, PD. 31 de mayo de 1995)*

**L**os salvadoreños luego de un pasado conflictivo y doloroso, nos encontramos frente a la oportunidad histórica de dar un salto al futuro, consolidando una nueva nación. El Pacto de Apaneca y los Acuerdos de Chapultepec sentaron las bases para crear una cultura de concertación que nos ha posibilitado hacer política priorizando el interés nacional.

Vivimos en un país en transición que está consolidando su democracia y redefiniendo su modelo económico para el desarrollo humano. Esto obliga a las fuerzas del país responsables a realizar un nuevo pacto histórico que nos dé estabilidad y viabilidad como Nación en el próximo milenio.

La democracia es la casa de todos y la hemos venido construyendo entre todos. Logrando convertirla en un hogar digno para los salvadoreños, es también responsabilidad de todos.

Las necesarias diferencias políticas que existen en nuestra sociedad, no deben llevarnos a hacer inviable al estado, a la política, y al país mismo. El futuro del país depende de que se tenga confianza en el Estado y en las leyes. Hacer política no debe convertirse en sinónimo de imposición, de corrupción, o de desobediencia permanente.

En el pasado, nuestro modelo económico y nuestro estado se establecieron por la fuerza y esto nos trajo una guerra. Ahora la participación y la concertación deben garantizarnos una sólida paz de futuro.

Es fundamental desarrollar una forma de gobernar y de hacer oposición que esté asentada en el interés nacional para dejar por fuera el oportunismo, la demagogia y la politiquería.

Necesitamos construir un orden institucional ágil y flexible que, a la vez que establezca los cauces para las relaciones entre los miembros de la sociedad, no sofoque las energías creativas de sus pobladores, de tal forma que fomente la adaptación saludable de las instituciones a las nuevas circunstancias creadas por los cambios, tanto internos como externos a la sociedad misma. Consolidar las instituciones y defenderlas es compromiso determinante para el futuro del país.

Asimismo, debemos garantizar una igualdad de oportunidades para todos los habitantes del país, que se convierta en la fuente más segura de creatividad social.

Las fuerzas vivas de la nación que asumimos el compromiso de llevar adelante este nuevo pacto histórico, estamos conscientes de la situación anteriormente descrita y de la necesidad de mantener una estabilidad firme y duradera y para ello hemos integrado en la agenda de este pacto los nuevos temas de la agenda nacional consistentes en:

1. Consolidación de la democracia.
2. Desarrollo social y erradicación de la pobreza.
3. Garantizar la seguridad ciudadana, combate al narcotráfico y crimen organizado.
4. Logro de la mayor participación social posible en la construcción del nuevo modelo económico.
5. Combate a la corrupción.
6. Eliminación de la competencia desigual.
7. Ampliación de la base tributaria y combate a la evasión fiscal.

Atender estos puntos conllevan una modernización del país que traerá beneficios a los sectores más pobres, dinamizará el crecimiento económico, revalorará la política como una profesión y actividad digna y elevará el respeto por los servidores públicos.

Partiendo de lo anterior, los abajo firmantes declaramos nuestra adhesión a los compromisos definidos en estas páginas, adhesión que se mantendrá indistintamente si nos encontramos en el gobierno o en la oposición.

## COMPROMISOS POLITICOS

### 1. COMPROMISO DE ESTABILIDAD INSTITUCIONAL

- **Estado de Derecho.** Toda la vida del país debe girar alrededor de un estado de derecho, fundamentado en la Constitución y en las instituciones democráticas. El país entero, y en particular los partidos políticos, deben velar por el mantenimiento y fortalecimiento de dichas instituciones democráticas,

conforme a la declaración ya emitida por los partidos políticos, en enero de 1995.

- **Respeto a la Propiedad Privada.** El progreso del país debe llevarse a cabo sobre la base de la garantía a la propiedad privada, por ser éste un derecho fundamental de la población.

- **El Rol Subsidiario del Estado.** El compromiso fundamental en esta área es reconocer el rol subsidiario del Estado, que debe intervenir únicamente en aquellos problemas que los ciudadanos mismos no puedan resolver, incluyendo dentro de éstos:

- **El liderato en la Inversión en Capital Humano.** El Estado debe de liderar a todos los sectores de la sociedad hacia la inversión en capital humano, asegurando la salud y educación de los habitantes.
- **La Supervisión y Regulación de la Competencia.** La competencia es la fuente de la eficiencia del sistema de mercados. El Estado debe velar porque dicha competencia se mantenga, eliminando prácticas monopólicas y oligopólicas.
- **Seguridad Pública.** El gobierno

debe garantizar la vida y la propiedad de sus ciudadanos, manteniendo la apoliticidad de la Policía Nacional Civil, y asegurando la superación técnica y profesional de sus miembros.

### 2. COMPROMISO DE ESTABILIDAD MACROECONOMICA

La estabilidad macroeconómica es la base del desarrollo económico. La inflación y la devaluación erosionan los salarios y los ahorros reales de la población y reducen la tasa de crecimiento de la economía. Para evitar estos azotes y asegurar un ambiente estable, es necesario asumir compromisos en los siguientes puntos:

- **Establecimiento de una Disciplina Tributaria.** La evasión fiscal es endémica en el país, lo cual crea no sólo problemas en el financiamiento del Estado, sino también de injusticia tributaria y de competencia desleal de parte de los que no pagan impuestos a los que los pagan. Debe lucharse sin descanso para establecer la disciplina tributaria en todos los sectores del país.
- **Una Meta de Ahorro Corriente Mínimo en los Presupuestos de la Nación.** La fuente principal de inflación e inestabilidad de la tasa



PACTO DE SAN ANDRES



de cambio son los déficits fiscales. Para asegurar la sanidad fiscal, el gobierno debe generar como mínimo un ahorro corriente igual a un porcentaje definido del Producto Interno Bruto (PIB).

- **Dar Prioridad al Mantenimiento de la Estabilidad de la Moneda.** El mantenimiento de la estabilidad monetaria debe ser el propósito fundamental del Banco Central. Para lograr tal propósito, es indispensable elevar la prohibición al Banco Central de prestarle dinero al gobierno y al sector privado, a precepto constitucional. Además debe tomarse las medidas legales para asegurar el manejo no partidista del Banco Central para darle estabilidad al manejo monetario.

3. COMPROMISO DE MODERNIZACION ECONOMICA

- **La Meta de Globalización.** La incorporación del país al proceso de globalización debe de adoptarse como el principio prioritario en la política económica, ya que sólo a través de dicha incorporación se lograrán las tasas de crecimiento económico necesarios para el progreso social del país.
- **Política de Rebaja de Costos.** La

política económica debe estar orientada a bajar todos aquellos costos de producción que no representen valor agregado a precios internacionales, manteniendo el valor de la moneda y así el valor real de salarios y ahorros.

- **Rebaja de Aranceles.** La rebaja de aranceles es una condición indispensable para lograr los beneficios de la globalización a través de la reducción de los costos de producción.
- **Fomento a la Competencia.** El logro de este objetivo requiere de una Ley especial para asegurarla y para eliminar prácticas monopólicas y oligopólicas.
- **Protección al Consumidor.** Deben tomarse acciones inmediatas para fortalecer, tanto la Ley de Protección al Consumidor, como la oficina a cargo de la aplicación de dicha ley.
- **Modernización del Mercado Financiero.** Deben revisarse las leyes del BCR, de Bancos y otras Instituciones Financieras para fomentar la competencia, la transparencia y la seriedad financiera de las instituciones.
- **Inversión en la Infraestructura necesaria para un Desarrollo**

**Acelerado.** Una infraestructura eficiente es un medio esencial para rebajar los costos de producción. Para llenar dicho objetivo, la política de inversión pública debe poseer las siguientes características:

- **Participación Privada.** Las necesidades de inversión son tan grandes que exceden los recursos presentes y futuros del Estado. Para asegurar un crecimiento rápido de la economía, es indispensable involucrar al sector privado en la inversión en toda aquella infraestructura que dicho sector pueda manejar con ventaja.
- **Descentralización Geográfica.** Para asegurar la participación de toda la población en el progreso económico y social, y para evitar la concentración adicional de actividad económica en San Salvador, es indispensable que la inversión en infraestructura se lleve a cabo en todo el territorio nacional.
- **Apoyo a la Pequeña Empresa.** Deben crearse programas de capacitación e información para ayudar a la pequeña empresa a identificar mercados y tomar ventajas de ellos en el proceso de globalización. También, el desarrollo de la infraestructura debe tener como uno de sus objetivos el ponerla a la disposición de las empresas pequeñas.
- **Apoyo a la Federación de Cajas de Crédito e Instituciones Similares.** Para dar acceso oportuno al crédito a la pequeña y microempresa, es necesario apoyar a instituciones de crédito funcionando a nivel local en todo el territorio nacional. Es necesario crear un esquema para formalizar las instituciones de crédito que

ahora cumplen estas funciones informalmente.

#### 4. COMPROMISO DE INVERSIÓN EN EL MEDIO AMBIENTE

Esta actividad tiene dos aspectos: la promoción de inversiones que protejan y mejoren el medio ambiente, y el castigo de las actividades que lo deterioren.

- **Fomento a la Inversión en la Mejora del Medio Ambiente.** Deben crearse mecanismos para asegurar un nivel adecuado de inversión en la restauración y mantenimiento de un medio ambiente sano, incluyendo reforestación, manejo eficiente de la basura, preservación del oxígeno y conservación de los recursos hídricos y de suelos.
- **Castigo a la Contaminación.** Debe establecerse un sistema de multas a las personas naturales o jurídicas que destruyen el medio ambiente, vertiendo contaminantes en el aire, las aguas o la tierra, cortando árboles o en actividades similares. La multa tiene que ser tan alta como sea necesario, para que sea más barato para los contaminadores el invertir en limpiar sus efluvios o compensar a la comunidad por el daño ecológico causado por sus actividades.

#### 5. COMPROMISO DE DESARROLLO SOCIAL

- **Desarrollo Humano como Medio y Fin del Desarrollo Económico.** El compromiso fundamental en esta área es el reconocimiento de la inversión en desarrollo humano como la primera prioridad del Estado, tanto por razones sociales como económicas. Sólo esta inversión puede asegurar el mantenimiento y superación de la productividad,

el mejoramiento de las condiciones sociales y la creación de una sociedad desarrollada.

- **Educación.** La reforma educativa debe enfocarse a lograr la participación de todos los sectores para la superación educativa del país. La reforma educativa debe responder a las necesidades técnico científicas de la globalización y reconversión; y a los requerimientos de la consolidación de una cultura democrática y de paz. El gobierno debe asegurar que el presupuesto del ramo refleje la prioridad que este tema merece, dentro de la capacidad de ejecución del Ministerio de Educación, y proveer las facilidades necesarias para que dicha capacidad aumente con el tiempo, tanto por reformas internas como por participación de sectores ciudadanos en el campo.
- **Salud.** La prioridad en este sector debe ser el aumento de la cobertura de los servicios básicos, y en el fortalecimiento del sistema preventivo, llevando la canasta básica de salud a toda la población salvadoreña. Al igual que en el caso de educación, es necesaria la participación de todos los sectores en la provisión de los servicios de salud, para que la capacidad de ejecución del Ministerio aumente con el tiempo.
- **Seguridad Social.** Deben realizarse esfuerzos para aumentar la cobertura del seguro social, dentro de las limitaciones impuestas por sus recursos, y actuar decididamente para combatir prácticas deshonestas, tales como la evasión empresarial de los descuentos y la realización de descuentos que no son traspasados al ISSS.
- **Desarrollo Local.** La inversión en desarrollo local debe ser una prioridad tanto económica como

social, ya que de ella depende en gran medida la estrategia de incorporar todo el territorio nacional al proceso de globalización. El desarrollo local requiere de inversiones en:

- Caminos vecinales.
  - Obras de sanidad, tales como alcantarillados, drenajes de pantanos y adoquinado de calles.
  - Abastecimiento de agua.
  - Electrificación.
  - Teléfonos.
  - **Reforma al Sistema de Pensiones.** La reforma de pensiones es esencial para asegurar una vejez digna a la población salvadoreña. El principio fundamental de esta reforma debe ser la creación de cuentas individuales de ahorros y la introducción de un sistema de competencia entre diferentes instituciones para manejar dichas cuentas.
  - **Deportes.** Complementando el cuidado de la salud y formación de nuestra juventud, se hace necesario el fomento del deporte, por lo que el Estado debe fortalecer y coordinar las instituciones responsables de estas actividades.
- #### 6. COMPROMISO DE REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO
- **Eficiencia.** En armonía con el rol subsidiario del Estado, el gobierno debe adecuar su tamaño, políticas y procedimientos a cumplir con sus obligaciones con el menor uso de recursos consecuente con la magnitud y complejidad de sus tareas, es decir, el gobierno debe dar primera prioridad a la eficiencia del uso de los recursos públicos.
  - **Transparencia en el Manejo de**

PACTO DE SAN ANDRES

- **la Hacienda Pública.** Los procedimientos del gobierno deben simplificarse con el fin de dar transparencia a ellos.
- **Inversión en Desarrollo Humano.** Un componente esencial en la reforma del sector público es la realización de inversiones continuas en el mejoramiento del personal del Estado.
- **Descentralización.** Una avenida de mejoramiento de la eficiencia del Estado es la descentralización, a las municipalidades o asociaciones y organizaciones locales, de aquellas actividades que pueden decidirse y realizarse más eficientemente en las últimas. Dicha descentralización, sin embargo, debe realizarse teniendo en cuenta la capacidad de ejecución de las organizaciones locales y cuidando del buen manejo de los recursos del Estado.
- **Coordinación Interinstitucional.** Debe de crearse mecanismos de coordinación y cooperación para unificar los esfuerzos de distintas instituciones trabajando en los servicios públicos.

**7. COMPROMISO DE PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL**

Para dar estabilidad al proceso de cambios, es indispensable hacer esfuerzos continuos para asegurar la participación de todos los sectores en el modelo económico que se está configurando. Esto requiere de las siguientes acciones:

- **Eliminación de Privilegios.** Deben eliminarse todos los privilegios, arancelarios o de otro tipo, existentes en la legislación actual y dar transparencia a la competencia para asegurar que las oportunidades sean iguales para todos los pobladores del país.

- **Acceso.** El gobierno debe comprometerse a facilitar el acceso de las grandes mayorías a los beneficios del desarrollo económico, a través de comunicación de oportunidades, capacitación y participación en las privatizaciones.
- **Fomento al Acceso a la Propiedad Privada por parte de Sectores Menos Privilegiados.** Sin renunciar al principio de la propiedad individual, debe apoyarse el desarrollo de formas jurídicas que permitan la diseminación de la propiedad de bienes a los sectores menos privilegiados de la sociedad.

**8. COMPROMISO DE PROMOCION INTERNACIONAL**

Como parte de los esfuerzos de integración al proceso de globalización, los firmantes se comprometen a participar en actividades de promoción internacional del país, invitando a inversionistas extranjeros, difundiendo los logros obtenidos hasta ahora en el progreso del país y enfatizando la estabilidad proporcionada por dichos logros y por los compromisos contenidos en este documento.

**EL SALVADOR:  
PROYECTO DE UNA  
NUEVA NACION  
AGENDA INMEDIATA**

Se plantean acciones inmediatas en doce áreas: el fortalecimiento del estado de derecho, el control de las operaciones del gobierno, el gasto público y su financiamiento, la reforma del sector público y las privatizaciones, fortalecimiento de la competencia, política agraria, el control de las organizaciones no gubernamentales (ONG's), la política laboral, seguridad social y pensiones,

protección del medio ambiente, compromiso tributario y promoción internacional del país.

**1. EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO DE DERECHO**

- **El Fortalecimiento del Poder Judicial.** Deben apoyarse firmemente los programas de fortalecimiento de la judicatura que está llevando a cabo el Poder Judicial.
- **Reforma al Sistema Electoral.** En lo relativo ala tema electoral se integra a este pacto la política de búsqueda de consenso iniciada a partir de la creación de la Comisión Ejecutiva Electoral ya existente, proponiéndose como objetivo lograr que las elecciones de 1997 se realicen con un nuevo sistema de registro de personas que asegure la transparencia y credibilidad. En las Reformas al Código Electoral se deberá contemplar la exigencia de contabilidad formal a los partidos políticos.
- **El Fortalecimiento de la Seguridad Pública.** Dadas las circunstancias del país, es necesario que la Policía Nacional Civil crezca rápidamente, procurando elevar el número de agentes de 7,000 a 20,000 para 1996. Para que pueda brindar verdadera seguridad, la institución debe ser apolítica y contar con un personal altamente tecnificado, controlado en una manera transparente. Para lograr estos objetivos, es necesario lo siguiente:
  - **Control Transparente de la Actividad Policial.** El cargo de inspector de la Policía Nacional Civil deberá ser desempeñado por una persona de alta calidad moral e instrucción notoria.
  - **Prohibición de Actividades Partidarias en la Policia**

**Nacional Civil.** La lealtad de los agentes de la Policía nacional Civil debe ser dirigida únicamente a los altos objetivos de la Nación, tal y como son transmitidos a ellos por la institución dentro del marco establecido por la ley. Toda actividad que instile una lealtad diferente, sectorial o partidista, debe ser prohibida entre sus filas.

- **Tecnificación de la Policía Nacional Civil.**

La apoliticidad y eficiencia de la Policía Nacional Civil podrán lograrse sólo con el mantenimiento de una alta tecnificación de sus agentes. Comenzando con el presupuesto de 1996, deben establecerse programas de tecnificación continua en todos los aspectos de la actividad policial.

- **Ley de la Carrera Policial.**

Debe elaborarse un proyecto de Ley de la Carrera Policial, que fomente la tecnificación y la eficiencia profesional en los agentes policiales y presentarse a la Asamblea Legislativa antes del fin de 1995.

- **Dotar a la Policía Nacional Civil de los Recursos que Necesita para Cumplir con su Papel.**

La Policía Nacional Civil debe recibir un apoyo presupuestario consistente con un desempeño eficiente de su funciones, y con la capacidad de ejecución de la institución.

- **Mejoramiento de la Academia de Policía.**

Para llenar el requisito de alta calificación de la Policía, se hace indispensable elevar la calidad del trabajo de la Academia y crear las condiciones para que pueda aumentar el número de graduados manteniendo las exigencias necesarias en sus

sistemas de admisión y control.

- **Profesionalización del Organismo de Inteligencia del Estado (OIE).**

Se deberá establecer la legislación necesaria para garantizar que las actividades de inteligencia vinculadas a la seguridad nacional, no se partidicen ni se conviertan en instrumento contra los adversarios políticos que estén actuando dentro del marco de la ley.

- No se permitirá la creación y existencia de organismos clandestinos ni aquellos que no estén autorizados por la ley para realizar actividades de inteligencia, estableciendo claramente como delito las actividades de espionaje, posesión de archivos y sistemas de información y control de personas con fines de inteligencia y guerra psicológica.

## 2. CONTROL DE LAS OPERACIONES DEL GOBIERNO

El control de las operaciones del gobierno debe realizarse con total transparencia para asegurar el uso correcto y eficiente de los recursos fiscales y dar credibilidad a la ciudadanía de que los impuestos son usados con eficiencia y probidad. Hay cuatro aspectos que requieren acción inmediata:

- **Modernización de la Contraloría del Estado.**

La Ley de la Corte de Cuentas debe modificarse para asegurar la transparencia de las actividades gubernamentales, la transparencia del control que la Corte de Cuentas debe realizar, y la eliminación de trámites burocráticos que paralizan la actividad estatal creando a la vez la oportunidad de corrupción e

ineficiencia, tanto de fiscalizados como de fiscalizadores. Antes del fin de la presente legislatura se promoverá una revisión de la estructura de la actual Corte de Cuentas para convertirla constitucionalmente en una Contraloría General de la Nación.

- **Modernización del Proceso Presupuestario.** Hay dos tareas urgentes en esta área, que deben finalizarse este año:

- **Unificación Presupuestaria.**

El presupuesto debe unificarse bajo el control del Ministerio de Hacienda, de tal forma que sea este organismo el que maneje todas las operaciones financieras del Estado de acuerdo al marco establecido por la ley.

- **Mejora de la Eficiencia de la Actividad Presupuestaria.**

El Ministerio de Hacienda está introduciendo para este año un nuevo procedimiento de presupuestos por área de gestión, que hará más transparente la relación entre los objetivos del gobierno y los gastos presupuestados para obtenerlos, lo cual facilitará su elaboración y control.

- **Modernización de la Administración Financiera del Estado.**

El Poder Ejecutivo ha presentado a la Asamblea Legislativa el proyecto de la Ley de la Administración Financiera Integrada del Estado (Ley AFI), que facilitará el manejo y control de las operaciones fiscales de todo el gobierno por parte del Ministerio de Hacienda.

- **Modernización de los Suministros y Licitaciones de Bienes y Servicios.**

El Poder Ejecutivo debe presentar en el futuro inmediato una propuesta de ley

## PACTO DE SAN ANDRES

que de una solución transparente y eficiente para el manejo de los suministros del Estado.

### 3. EL GASTO PUBLICO Y SU FINANCIAMIENTO

Esta área requiere esfuerzos legislativos y administrativos, detallados abajo:

#### a. LEGISLACION

- **La Ley del Delito Fiscal.** Ya presentada a la Asamblea Legislativa como reformas al Código Penal y al Código de Procedimientos Penales. Estas reformas establecerían penas de uno a cinco años de prisión por delitos fiscales, definidos como la mentira en la declaración en cualquier tipo de impuestos. Estas reformas deben ser acompañadas de la creación de la Jurisdicción de lo Tributario en el Organo Judicial, a quien se le dará el apoyo para que agilice su iniciativa.
- **La Ley Contra el Contrabando.** El Organo Ejecutivo tiene ya un proyecto de Ley a presentarse a la Asamblea próximamente, que detalla los delitos de contrabando, e impone penas de uno a ocho años de prisión para dichos delitos.
- **Reformas al Impuesto sobre la Renta.** El Organo Ejecutivo presentará próximamente a la Asamblea Legislativa un proyecto de reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta para cerrar las oportunidades de evasión fiscal presentes en la Ley actual.

#### b. ESFUERZOS ADMINISTRATIVOS

- **Refuerzo de la Capacidad Fiscalizadora y de Control del Ministerio de Hacienda.** El Ministerio de Hacienda debe adoptar políticas de personal y procedimientos que lo conviertan

en una institución de alta calidad técnica en el cobro de los impuestos y en el manejo de la hacienda pública.

- **Refuerzo de la Capacidad Técnica de Manejo de Recursos en las demás Instituciones del Estado.** Este proceso incluye la Ley de la Administración Financiera Integrada del Estado, pero no se circunscribe sólo a ésta. Es necesario también un esfuerzo de capacitación en todas las unidades estatales, así como también una mejora general de la capacidad gerencial de la ejecución. Estos esfuerzos se han comenzado ya en conexión con la nueva técnica presupuestaria y el Ministerio de Hacienda está listo para comenzar la capacitación en el contexto de la Ley AFI en cuanto sea aprobada por la Asamblea Legislativa.
- **Mejoramiento de la Capacidad de Control de las Inversiones.** Como una consecuencia de la unificación presupuestaria, el control financiero de todo el presupuesto de inversiones debe ser concentrado en el Ministerio de Hacienda, que debe contar con todos los medios necesarios para llevar a cabo esta tarea.
- **Rebaja de los Costos de Operación del Estado.** La mejor gerencia debe medirse contra rebajas de los costos de operación del Estado sin pérdida de objetivos.

### 4. LA REFORMA DEL SECTOR PUBLICO

La reforma del sector público abarca dos tareas principales: la mejoría de la eficiencia en la ejecución de las actividades del gobierno, y la privatización e introducción de competencia en la provisión de servicios públicos. El objetivo final es reducir los costos de producción en el país, a través de servicios

públicos más eficientes y accesibles a toda la población.

#### a. LA INTRODUCCION DE EFICIENCIA EN LA EJECUCIÓN

- **Nueva Ley del Servicio Civil.** La eficiencia del sector público y las rebajas potenciales de costos que su mejoría implicaría se ven comprometidas por la rigidez de la Ley del Servicio Civil, que da prioridad a la inamovilidad del servidor público sobre la eficiencia de su desempeño. Dicha prioridad debilita gravemente la capacidad gerencial del gobierno, ya que éste no cuenta con los mecanismos necesarios para adecuar el personal a las necesidades cambiantes del país, para establecer una disciplina mínima y para instilar en los empleados una filosofía de servicio a la ciudadanía. El nuevo proyecto de Ley deberá presentarse a la Asamblea Legislativa antes del fin de 1995.
- **La Creación de un Escalafón Técnicamente Diseñado.** La costumbre de aumentar los salarios de los trabajadores del gobierno con cifras absolutas en colones ha resultado en diferencias muy pequeñas entre los salarios del personal técnico y los de apoyo, y entre las plazas que requieren de alta capacitación y las que no la requieren. Como resultado, el Estado no puede competir con el sector privado por los profesionales más capaces, y no hay incentivo dentro del gobierno para superarse porque la diferencia en salarios al ascender no es significativa. Este problema debe de resolverse con un escalafón técnicamente diseñado para dar los incentivos correctos.
- **Aumentos Salariales con Base en el Mérito.** La costumbre de aumentos generalizados, sea en base a porcentaje o en base a

cifras absolutas, elimina el incentivo a trabajar con diligencias y efectividad porque todos los empleados reciben el mismo aumento. Es necesario cambiar esta costumbre para introducir los aumentos por méritos.

Un primer proyecto de escalafón, definiendo las categorías más gruesas de empleo en el gobierno, deberá estar listo para fines de 1995, deberá comenzar a implementarse gradualmente en 1996, e incorporarse al presupuesto de 1997. Para ese año, la política salarial del gobierno deberá definirse en términos de aumentos por mérito. Las siguientes son medidas urgentes que deben tomarse en el futuro inmediato para poder incrementar la eficiencia del Estado en 1996.

- **Ley de Retiro Voluntario.** Esta ley permitiría que se retiren del servicio público, en una fecha determinada, las personas ocupando plazas innecesarias, unificando el criterio a usarse.

- **Retiro de Personal en Edad de Pensionarse.** Debe solucionarse para el fin de 1995, el problema de este personal.

#### b. PRIVATIZACIÓN E INTRODUCCIÓN DE COMPETENCIA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Los objetivos de estas medidas serían incrementar la provisión de los servicios públicos y su eficiencia, a la vez que reducir las obligaciones de inversión del Estado y proporcionar fondos para inversión en desarrollo humano. Con el aumento de la cobertura, la calidad y la eficiencia de los servicios, habrá mayores oportunidades de empleo en estas áreas.

- i. **PRIVATIZACIÓN.** La privatización de servicios públicos irá orientada a llenar dos requisitos:

- **Transparencia.** El proceso de privatización debe llevarse a cabo de una forma totalmente transparente por el Órgano Ejecutivo, bajo la supervisión de una Comisión Especial de Probidad conformada con personas de diversos sectores.

- **Participación de los Trabajadores de dichos Servicios en la Propiedad de la Empresa Privatizada.** Las privatizaciones deben de ser llevadas a cabo dentro de un marco que permita y viabilice la participación de los empleados en la propiedad de la empresa privatizada; para este propósito se deberá facilitar el acceso a créditos y otros apoyos necesarios para completar dicha participación. Debe hacerse esfuerzos para que la privatización genere una democratización de la economía sin deterioro del principio de propiedad individual y de la necesidad de que el control de la empresa quede con entidades técnicas especializadas en el manejo de estos servicios.

#### ii. EL USO DE LOS FONDOS DE PRIVATIZACIÓN

Los fondos provenientes de las privatizaciones no deben usarse jamás para el pago de gastos corrientes. Deben usarse para pago de deudas y para inversión en infraestructura y desarrollo humano.

#### 5. FORTALECIMIENTO DE LA COMPETENCIA

La modernización del sector privado es indispensable para insertar al país en el proceso de globalización que está revolucionando al mundo. Las acciones a tomar en el sector público están dirigidas a rebajar los costos que los servicios públicos causan a los productores. Es necesario también fortalecer la competencia para que las fuerzas de mercado lleven a un aumento de la productividad. Para esto es necesario:

- **Rebaja de aranceles.** La rebaja de aranceles es una condición indispensable para lograr los beneficios de la globalización a través de la reducción de los costos de producción. Los aranceles de importación son equivalentes a impuestos a las exportaciones, crean privilegios, e incentivan la ineficiencia. El crear mercados cerrados, sin competencia internacional, desincentivan la inversión en bienes de capital físico y capacitación. La desgravación se llevará a cabo de acuerdo al siguiente calendario general:

AÑO	TERMINADOS	INSUMOS	CAPITAL
1994	20%	5%	5%
1995	20%	5%	1%
1996	15%	0%	0%
1997	12%	0%	0%
1998	9%	0%	0%
1999	6%	0%	0%

Este calendario tendrá algunas excepciones, principalmente en lo que respecta a bienes agropecuarios sensibles.

- **Protección al Consumidor.** Este problema requiere dos acciones:

- **Reforma a la Ley.** La Ley de Protección al Consumidor debe reformarse para dar más poder al Órgano Ejecutivo en la defensa del consumidor, forzando a los productores a decir la verdad con respecto a sus productos en bienes o servicios, y especificando penas congruentes con la violación a la verdad. Estas reformas deben presentarse a la Asamblea Legislativa antes del fin de 1995.

- **Fortalecimiento de la Oficina de Protección al Consumidor**



## PACTO DE SAN ANDRÉS

- **Protección de la Competencia.** El Proyecto de la Ley del Fomento de la Competencia, que pese a las prácticas monopólicas y oligopólicas debe ser presentado a la Asamblea Legislativa antes del fin de 1995.
- **Fortalecimiento del Sistema Financiero.** Se deben revisar las leyes bancarias incluyendo la del Banco Central de Reserva, la de Bancos e Instituciones Financieras y la de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, para asegurar el fomento de la competencia, la transparencia y la sanidad de esas instituciones.

## 6. POLITICA AGRARIA Y AGROPECUARIA

La política agraria deberá estar orientada a la integración de la economía rural, al proceso de globalización, reconvirtiéndola para que aumente su productividad y ofrezca la oportunidad de una vida digna a todos los campesinos y agricultores. Para este propósito es necesario:

- **Seguridad en la Tenencia de la Tierra.** Deben realizarse los esfuerzos necesarios para clarificar a corto plazo la situación legal de la tenencia de la tierra, afirmando el principio de propiedad privada y registrando dicha propiedad, asegurando su permanencia.
- **Conversión y Mecanismos de Participación.** En muchas áreas, la vocación de la tierra permite el desarrollo de actividades agroindustriales, industriales y de servicios. Se harán esfuerzos de información y capacitación para que los propietarios de dichas tierras puedan identificar sus oportunidades y aprovecharlas de la forma que ellos decidan.
- **Deuda Agraria.** Deben presen-

tarse soluciones, antes del fin de 1995, para el problema de la deuda agraria, tomando en cuenta las circunstancias de los deudores, su capacidad de pago y los intereses del fisco. Las soluciones deben enmarcarse en los principios de una economía de mercado, de disciplina financiera y de eficiencia del cobro.

- **Desmovilizados de la Fuerza Armada y el FMLN.** Para finalizar los Acuerdos de Paz en el tema Agrario deben continuarse los programas de asistencias a los desmovilizados de la Fuerza Armada y del FMLN que han demostrado su vocación de productores. Dicha asistencia se focalizará en orientarlos en la búsqueda de financiamiento y refinanciamiento, a mejorar sus capacidades gerenciales y a mejorar su productividad; hasta lograr su plena reconversión como productores agrícolas.
- **Política Agropecuaria.** Se estudiará la actual situación del sector agropecuario con el fin de diseñar políticas de reactivación y reconversión que resulten en un aumento de la productividad del sector, dentro del marco de los sanos principios de una economía de mercado.

## 7. TRANSPARENCIA EN EL MANEJO DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

La necesidad de asegurar un manejo probo de fondos públicos no se limita sólo a las instituciones del gobierno, sino también a las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro (ONG's). Estas instituciones manejan fondos del público y pueden convertirse en instrumentos de defraudación de los donantes y del fisco. Para evitar dichos problemas, debe emitirse una ley que regule la creación y funcionamiento de las

ONG's, las que deberán llenar por lo menos, los siguientes requisitos:

- **Supervisión.** Las ONG's deben tratarse de igual forma que las instituciones financieras, que son también organismos privados que manejan fondos del público. Debe crearse una Superintendencia de ONG's que deberá velar por la transparencia y probidad del manejo de los fondos confiados a dichas instituciones.
- **Registro Público.** Todas las ONG's deberán de ser registradas ante la Superintendencia de ONG's proveyendo información, que será pública, acerca de:
- **Objetivos.** Los objetivos de toda ONG deberán ser explicitados dentro del marco de la Ley.
- **Promotores y Dirigentes.** La Superintendencia deberá tener un registro actualizado de los promotores y dirigentes de todas las ONG's, detallando nombres, domicilios y ramo de actividad.
- **Donantes.** Todos los donantes deben ser registrados en la Superintendencia de ONG's, con información que incluya el nombre o razón social del donante, su domicilio, su ramo de actividad, las personas de su Junta Directiva o equivalente cuando se trate de una persona jurídica, y el monto de los donativos por fecha.
- **Contabilidad Formal.** Todas las ONG's, deberán llevar contabilidad formal que debe ser auditada de acuerdo a las

## UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE EL SALVADOR

normas contables del país. Los balances y estados de ingresos y gastos generados por dicha contabilidad deben ser presentados a la Superintendencia y publicados al menos una vez por año.

Un proyecto de Ley estableciendo estas obligaciones y determinando las sanciones por no cumplirlas, deberá ser presentado a la Asamblea Legislativa antes del fin de 1995. Estas sanciones deben de incluir el cierre de las operaciones, sanciones penales por el delito cometido y el pago de impuestos respectivos y multas cuando no se justifiquen en la realidad las actividades de la organización como cumpliendo con los objetivos que le dieron el status de exentas a dicho impuesto.

## 8. POLÍTICA LABORAL

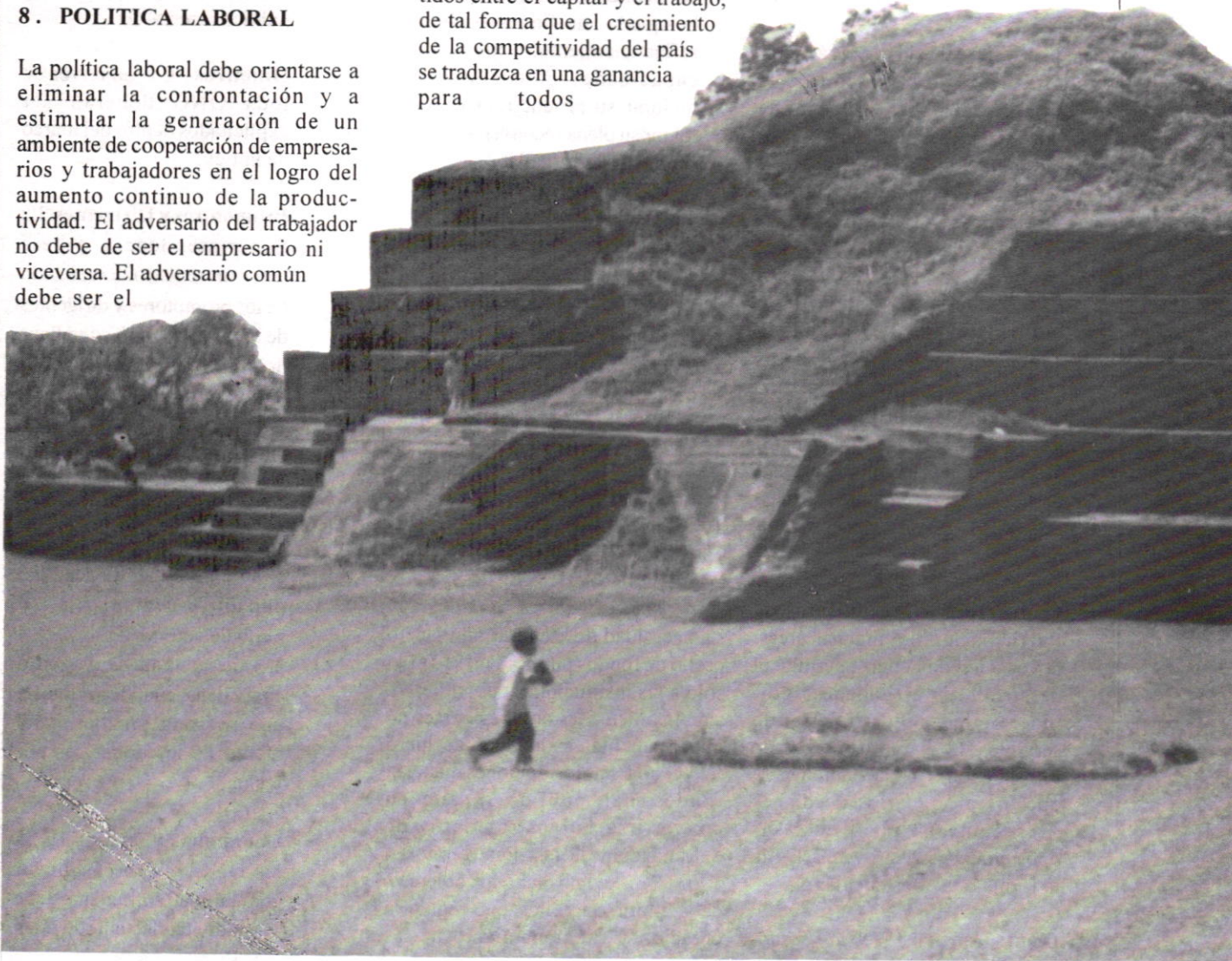
La política laboral debe orientarse a eliminar la confrontación y a estimular la generación de un ambiente de cooperación de empresarios y trabajadores en el logro del aumento continuo de la productividad. El adversario del trabajador no debe de ser el empresario ni viceversa. El adversario común debe ser el

competidor extranjero. Para lograr este objetivo es necesario un ambiente de:

- **Legalidad.** El principio de legalidad debe normar las acciones tanto de los empresarios como de los trabajadores.
- **Apoyo al Crecimiento de la Productividad,** principalmente con capacitación y diseminación de información.
- **Aumentos de Salarios Ligados a la Productividad.** El trabajador debe comprender que la única manera de aumentar salarios es a través de un aumento de la productividad. El empresario debe comprender que los aumentos de productividad deben ser compartidos entre el capital y el trabajo, de tal forma que el crecimiento de la competitividad del país se traduzca en una ganancia para todos

aquellos involucrados en la producción. Esta es la única base sostenible de un sector privado fuerte y sano.

- **Facilitamiento del Uso de Sistemas Flexibles de Pago Ligados a la Productividad.** La legislación laboral debe de flexibilizarse para permitir esquemas de pago salarial ligados a la productividad. Actualmente, estos esquemas son desincentivados por la ley porque las empresas temen que bonos o premios por productividad dados en un año se exijan como derecho adquirido en los años subsiguientes, aunque no se den las ganancias de productividad que dieron origen al premio original. La



## PACTO DE SAN ANDRES

protección al trabajador debe orientarse a que el sistema establecido se aplique consistentemente.

- **Facilitamiento del Aprendizaje Básico.** La ley debe establecer un régimen especial para el aprendizaje básico, que proteja al aprendiz y tome en cuenta que el salario del aprendiz no puede ser igual al de un trabajador normal, tanto porque el aprendiz produce menos, como porque su capacitación cuesta dinero. Todo dentro de las normas y tratados internacionales relacionados al tema.

## 9. SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES

La reforma de la seguridad social y de las pensiones es un aspecto del desarrollo social que debe recibir prioridad. La experiencia ha demostrado que la salud debe separarse de las pensiones para dar un servicio más eficiente en ambos aspectos, y que el manejo de las

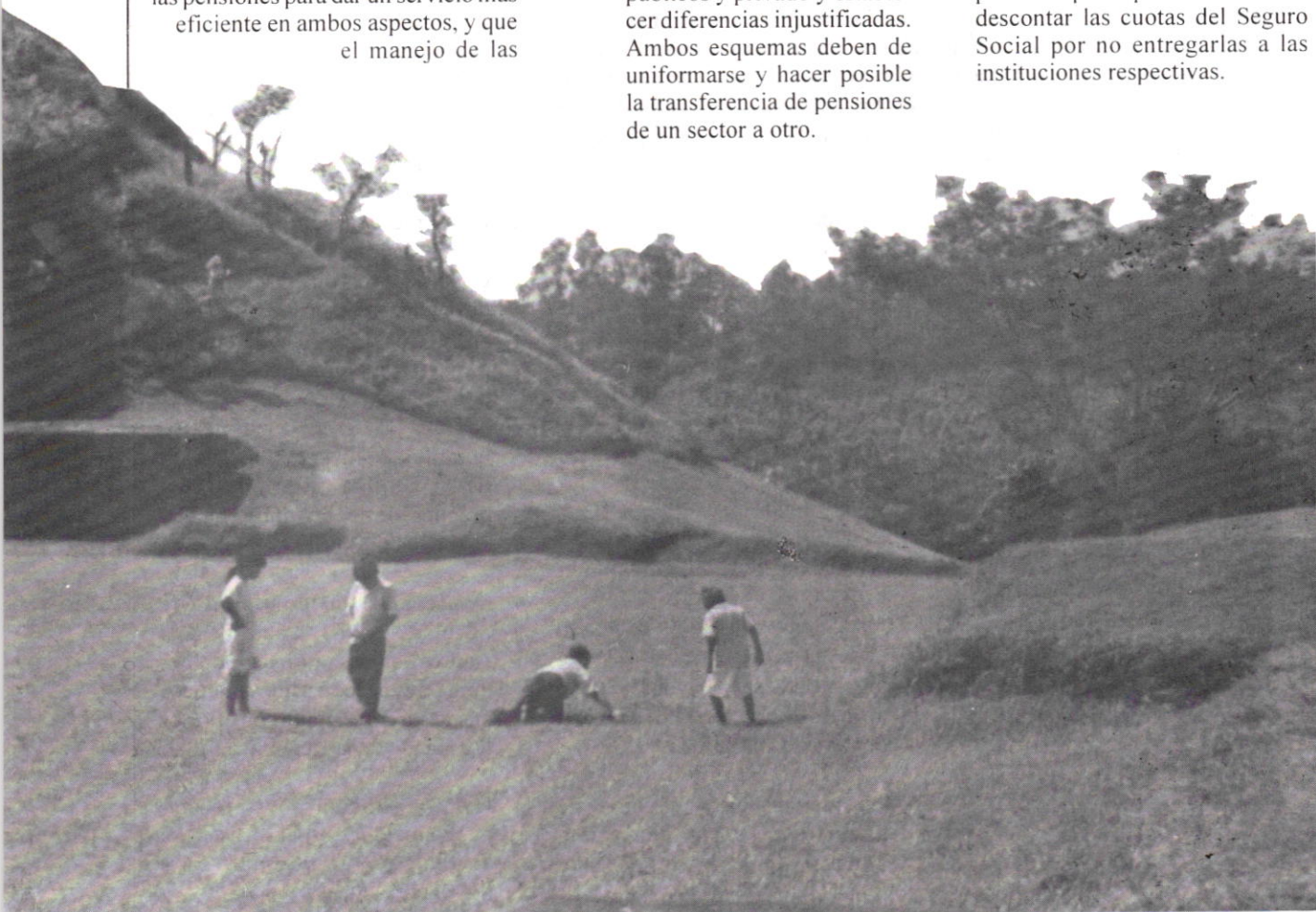
pensiones por aparte proporciona oportunidades excelentes para el desarrollo de los mercados de capitales. Los siguientes pasos deben realizarse antes del fin de 1996:

- **Garantizar la Separación Efectiva de los Servicios de Salud y de las Pensiones.** Este es un paso fundamental en la modernización del Seguro Social. La planificación de dicha separación debe realizarse en el segundo semestre de 1995.
- **Pensiones.** Con respecto a las pensiones, es necesario:
  - **Unificar los Sistemas de Pensiones para Civiles.** Los dos sistemas actuales, el INPEP y el Seguro Social, tienen estructuras diferentes de cotización y beneficios. Esto restringe la movilidad del trabajo entre los sectores públicos y privado y establecer diferencias injustificadas. Ambos esquemas deben de uniformarse y hacer posible la transferencia de pensiones de un sector a otro.

- **Establecimiento de Cuentas Personales y Competencia.** La mejor manera de asegurar la transferibilidad y un manejo responsable y eficiente, es crear un sistema de contribución definida, con cuentas individuales y permitir la competencia en el manejo de los ahorros del público.

Las reformas de pensiones deben estar listas para fines de 1996.

- **Servicios de Salud.** La cobertura de los servicios de salud debe aumentarse, cuidando siempre que los ingresos del ISSS sean suficientes para cubrir sus responsabilidades.
- **Protección del Asegurado ante las Prácticas Deshonestas.** El Estado debe garantizar la deducción de responsabilidades penales para prácticas como descontar las cuotas del Seguro Social por no entregarlas a las instituciones respectivas.



**10. LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE**

Es necesario emitir dos piezas de legislación:

- **Ley de Fomento de la Reforestación y Obras de Conservación.** Esta ley debe de crear mecanismos de fomento a la reforestación y a la realización de obras de conservación ambiental, dentro de las limitaciones impuestas por el estado financiero del gobierno y los préstamos y donaciones que puedan recibirse para este propósito.
- **Ley de Penalización de la Contaminación y la Deforestación.** Esta ley debe imponer multas a los contaminadores lo suficientemente altas como para que sea más barato para éstos el invertir en el equipo necesario para limpiar los contaminantes. La Ley debe también imponer multas fuertes para la deforestación, que puedan ser evitadas sembrando y preservando cinco veces más árboles que los destruidos garantizando la explotación y su renovación forestal.
- **Revisar y actualizar la Legislación pertinente al Desarrollo y Ordenamiento Territorial en todo el país.**

**11. PROMOCION INTERNACIONAL DEL PAIS**

Empezando en 1995, se diseñarán programas para promover internacionalmente al país. Estos programas tendrán participación de diversos sectores -gobierno, empresarios privados, sindicatos y partidos políticos- y estarán enfocados a promover el país como un lugar para la recreacion, la inversión extranjera con el propósito de la creación de más fuentes de trabajo.

**12. COMPROMISO TRIBUTARIO**

El conjunto de puntos de este

documento y otros que pueden surgir configuran el gran proyecto nacional que para su realización requiere de los recursos necesarios. La indispensable baja de los aranceles para adaptarnos al proceso de globalización ha provocado una baja en los ingresos fiscales del Estado, mientras que el impacto de las medidas tendientes a aumentar la recaudación con la penalización del delito fiscal y otros no tendrá efectos inmediatos.

A partir de esta situación es urgente hacer llegar los recursos necesarios al Estado para implementar este proyecto que traerá beneficios de gran trascendencia para los sectores más pobres del país. En otro orden, debe evitarse que un desequilibrio macroeconómico golpee a la población con el impuesto de la inflación.

En correspondencia con lo anteriormente planteado, deberá fortalecerse las finanzas públicas teniendo en cuenta los ahorros por austeridad y eficiencia en el gasto, ampliación de la base tributaria, aumento de recaudación y ajuste al Impuesto al Valor Agregado.

Los fondos recaudados por dicho impuesto estarán destinados de manera priorizada a los siguientes rubros:

1. Aumento del número de Agentes de la Policía Nacional Civil, procurando alcanzar 20.000 antes de terminar 1996.
2. Garantizar a los excombatientes y lisiados de la Fuerza Armada y del FMLN sus indemnizaciones, sus programas de reinserción y transferencia de tierras, con el fin de evitar que esto se convierta en un conflicto social y altere la paz, afectándonos así a todos los salvadoreños.
3. Garantizar los programas de inversión en salud, educación, infraestructura, desarrollo local y protección al medio ambiente.

4. Contribuir a la modernización de los sistemas de recaudación y control fiscal.

Para garantizar de que esto sea así, se han introducido en el "Pacto de San Andrés", puntos relativos a la modernización del Sistema de Fiscalización del Estado y del proceso del presupuesto nacional; de tal manera que la disciplina tributaria y el combate a la corrupción vayan juntos generando así la confianza para que todos pongamos nuestro aporte en la construcción de una nueva nación.

**MECANISMO DE SEGUIMIENTO DEL PACTO**

Los que suscriben el presente pacto para garantizar el cumplimiento de los compromisos aquí establecidos convienen:

1. Invitar a todas las fuerzas políticas a que suscriban este pacto.

Exhortamos a los diferentes sectores a que apoyen esta iniciativa y que se unan a la construcción de una nueva Nación.

2. Firmar el presente pacto, en presencia de los presidentes de los tres Organos del Estado y de distinguidas personalidades, como testigos de éste y ante la opinión pública, dando además, amplia difusión a su contenido.
3. Establecer un calendario para llevar control de la puesta en práctica de los distintos puntos aquí contenidos.
4. Conformar la comisión de Seguimiento del "Pacto de San Andrés" que estará integrada por dirigentes de los partidos políticos que lo suscriben junto con el señor Presidente de la República.

Dicha Comisión podrá formar Subcomisiones específicas, para abordar temas puntuales del presente pacto.