

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES**



**LA PLANIFICACIÓN ESTRATEGICA COMO HERRAMIENTA PARA LA  
GENERACIÓN Y SOSTENIMIENTO DE LA COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL AL DESARROLLO EN EL SALVADOR 1989-JUNIO 2016.**

TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO (A) EN  
RELACIONES INTERNACIONALES

**PRESENTADO POR:**

MERINO HERRERA, ALEJANDRA BEATRIZ  
ORELLANA ORTEGA, MARÍA NELA  
RAUDA AYALA, NANCY CAROLINA

**DOCENTE ASESOR:**

LIC. MAURICIO ADALBERTO GUEVARA

CIUDAD UNIVERSITARIA, NOVIEMBRE DE 2017

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

**Msc. Roger Armando Arias Alvarado  
RECTOR**

**Dr. Manuel de Jesús Joya Ábrego  
VICERRECTOR ACADEMICO**

**Ing. Nelson Bernabé Granados  
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO**

**Lic. Cristóbal Hernán Ríos Benítez  
SECRETARIO GENERAL**

**Lic. Rafael Humberto Peña Marín  
FISCAL GENERAL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

**Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata  
DECANA**

**Dr. José Nicolás Ascencio Hernández  
VICEDECANO**

**Msc. Juan José Castro Galdámez  
SECRETARIO**

**Dr. José Nicolás Ascencio Hernández  
DIRECTOR EN FUNCIONES DE LA ESCUELA DE RELACIONES  
INTERNACIONALES**

**Lic. Miguel Ángel Paredes B.  
DIRECTOR GENERAL DE PROCESO DE GRADUACIÓN**

**Dr. José Nicolás Ascencio Hernández  
COORDINADOR EN FUNCIONES DE PROCESO DE GRADUACIÓN DE LA  
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES**

## **SIGLAS Y ACRONIMOS**

AOD: Ayuda Oficial para el Desarrollo

ARENA: Partido político Alianza Republicana Nacionalista

CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo.

CAD/OCDE: El Comité de Ayuda al Desarrollo (**CAD**) es el principal órgano de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (**OCDE**) para las cuestiones de la cooperación al desarrollo.

DGCD: Dirección de Cooperación para el Desarrollo

FMLN: Partido político Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.

FODA: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.

FOCAP: El Fondo Común de Apoyo Programático.

FUSADES: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

ILPES: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social

OTAF: Oficina Técnica de Administración de Fondos

OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil.

PATI: Programa de Apoyo Temporal al Ingreso

SETEFE: Secretaria Técnica del Financiamiento Externo

SICDES: Sistema de Información sobre Cooperación para el Desarrollo.

VMCD: Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo.

## ÍNDICE

Introducción.....	I
Selección del tema.....	I
Justificación.....	II
Delimitación.....	III
Planteamiento del problema.....	IV
Formulación o enunciado del problema .....	IX
Objetivos. ....	IX
Marco histórico .....	X
Marco referencial.....	XIII
Marco teórico conceptual .....	XIV
Planteamiento hipotético. ....	XVII
Contenido capitular y justificación capitular.....	XVIII
Metodología y técnica a emplear.....	XVIII
<b>CAPÍTULO I: MARCO HISTORICO Y REFERENCIAL DE LA PLANIFICACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA.....</b>	<b>1</b>
1.1 La planificación en la gestión pública .....	2
1.1.1 Funciones .....	2
1.1.2 Tipos de planificación .....	6
1.1.3 Evolución de la planificación en la gestión pública .....	16
1.1.4 Fundamentación teórica .....	22
1.2 Planificación estratégica.....	24
1.2.1 Características de la Planificación Estratégica .....	24
1.2.2 Importancia de la Planificación Estratégica .....	28
1.2.3 Etapas de la Planificación Estratégica .....	31
<b>CAPÍTULO II: LA GESTION PÚBLICA DEL PARTIDO POLITICO ALIANZA REPUBLICANA NACIONALISTA Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL ..</b>	<b>39</b>

2.1 Continuidad de los principales programas del gobierno Alianza Republicana Nacionalista en el proceso de modernización del Estado.....	40
2.1.1 Cooperación Internacional durante los gobiernos del partido político Alianza Republicana Nacionalista.....	52
2.2 El Salvador frente a las modalidades de la cooperación internacional al ser declarado país de renta media .....	62
2.2.1 El Salvador como país de renta media y la cooperación internacional	66
2.2.2 Influencia en la cooperación internacional en países de renta media.	69
CAPITULO III: LA COOPERACION INTERNACIONAL EN EL MARCO DE LA PLANIFICACION EN LA GESTION PÚBLICA DE LOS GOBIERNOS DEL FRENTE FARABUNDO MARTI (FMLN) .....	73
3.1 La creación del Viceministerio de cooperación para al desarrollo, marco jurídico y funciones.....	74
3.1.1 Funciones de las direcciones generales del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo .....	77
3.1.2 Sistema de Información sobre Cooperación para el Desarrollo (SICDES) .....	79
3.2 CONTEXTO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO .....	81
3.2.1 Agenda global para la eficacia de la cooperación internacional .....	81
3.2.2 Agenda de Busan .....	86
3.3 Política exterior de los gobiernos del Frente Farabundo Martí en materia de .....	93
3.3.1 Agenda Nacional para la eficacia de la cooperación .....	93
3.4 Evolución y crecimiento de la cooperación internacional al desarrollo .....	98
3.4.1 La Cooperación Internacional para el desarrollo en El Salvador .....	100
3.4.2 Programas ejecutados por los gobiernos de Mauricio Funes y de Sánchez Cerén en relación a la cooperación .....	109
Cuadro 14: Evolución del programa “Una niña un niño una computadora” ....	113
CONCLUSIONES.....	115
BIBLIOGRAFÍA .....	118

## CUADROS, GRÁFICOS Y DIAGRAMAS

Cuadro N°1: Ayuda humanitaria recibida 2001 .....	56
Cuadro N°2: Ayuda de emergencia.....	57
Cuadro N°3: Indicadores a cumplir para recibir los Fondos del Milenio ....	59
Cuadro N°4: Indicadores cumplidos para los Fondos del Milenio .....	60
Cuadro N°5: Resumen del Plan de Financiamiento Multi-anual de Fomilenio I.....	61
Cuadro N°6: Categorías de países .....	64
Cuadro N°7: Clasificación de países según el Banco Mundial y el Comité de Asistencia para el Desarrollo.....	65
Gráfica N° 1: INB per cápita, método Atlas (US\$ a precios actuales) 2015 .....	68
Cuadro N°8: Compromisos del cuarto Foro de Alto Nivel e indicadores globales.....	92
Cuadro N°9: Compromisos Adquiridos de Junio 2014- mayo 2016 .....	101
Gráfica N°2: Comparación de cooperación concretada .....	102
Gráfica N°3: Cooperación Acordada del 1 de junio 2011 al 31 de mayo de 2012 .....	103
Cuadro N°10: Socios para el desarrollo activos con El Salvador .....	105
Cuadro N°11: Población beneficiada con el programa Vaso de leche ....	109
Cuadro N°12: Centros educativos por departamento, sector y zona .....	110
Diagrama N°1: Cantidad de centros educativos por sector y zona .....	111
Cuadro N°13: Montos de Inversión en Centro Escolares con el proyecto de los Paquetes Escolares.....	112
Cuadro N°14: Evolución del programa “Una niña un niño una computadora .....	113

## Introducción

### Selección del tema

La planificación en la gestión pública salvadoreña, para gestionar la cooperación internacional al desarrollo, es un tema de interés debido a que la planificación dentro del Estado es una herramienta determinante en donde el gobierno se plantea ejes estratégicos y medios adecuados para una adecuada gestión pública. “Los resultados de la gestión pública están vinculados con la eficacia de las instituciones públicas, su capacidad de gestión y desarrollo humano; el uso racional de los recursos en general, de una cultura organizacional. Este último, tiene que ver con la manera en que se encaran los asuntos de interés público encomendados. Esta ventaja competitiva se alcanza cuando la institución tiene un fuerte prestigio social y los ciudadanos tienen confianza en sus dirigentes y en la eficacia del cumplimiento de la misión encomendada, claramente refrendada por indicadores, cualitativos y cuantitativos, de desempeño.”<sup>1</sup> Analizar la Cooperación Internacional al Desarrollo en el Estado salvadoreño es importante debido a su incidencia en la gestión pública para establecer y mantener lazos que aspiren al bien común en los países con ingresos bajos.

La Cooperación Internacional al Desarrollo es un instrumento esencial para la construcción de nuevas relaciones político-económicas entre los Estados para el logro de objetivos específicos. “En El Salvador la cooperación internacional al desarrollo toma protagonismo luego de la firma de los acuerdos de paz que daba fin al conflicto armado y proporciona una mejora en las condiciones de vida de las personas mediante la construcción de cambios económicos, sociales y políticos.”<sup>2</sup> Un país con una visión abierta al mundo, en busca de

---

<sup>1</sup> Fernando Sánchez Albavera; Planificación estratégica y gestión pública por objetivos; Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES); 2003; [http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/36341/sesion\\_planificacion.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/36341/sesion_planificacion.pdf)

<sup>2</sup> Roberto Rubio Fabián, Antonio Morales Tomás Carbonell, Florentín Meléndez, Anne Germain Lefèvre; *Transición democrática en El Salvador post conflicto: El papel de la Cooperación Internacional*; Instituto Holandés de Relaciones Internacionales; Clingendel; (La Haya Países bajos 2004)

nuevos socios de cooperación y de desarrollo, es uno de los ejes prioritarios en la política exterior impulsada en los últimos siete años a través del Vice Ministerio de Cooperación al Desarrollo. En el ámbito internacional se han establecido recientemente relaciones diplomáticas con varios países, como una forma de gestionar cooperación con nuevos agentes, pues la Cooperación Internacional al Desarrollo se articula como uno de los ejes esenciales dentro de las Relaciones Internacionales contemporáneas.

## **Justificación**

Para la realización de un buen gobierno es necesario abordar los aspectos que originaron la planificación, como sostiene Maquiavelo en su libro *El Príncipe*. La planificación en la administración pública surge en el siglo XX en la época de la gran depresión económica de 1929, en el marco de priorizar las estrategias a implementar para dar respuesta a los objetivos con eficiencia y eficacia a través de la optimización de los recursos. El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) fue concebido a principios de 1962 con el fin de apoyar el desempeño de los gobiernos de la región en el campo de la planificación y la gestión pública. “La planificación es un instrumento, para dar coherencia a los diferentes actos del gobierno, que se explican por la manera en que han sido configurados las razones del interés público,”<sup>3</sup> orientados al mejoramiento de la calidad de las políticas públicas y al fortalecimiento de las capacidades institucionales, para contribuir así al desarrollo.

En El Salvador, durante los gobiernos del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) “la instancia encargada de la cooperación externa fue el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Dirección General de Cooperación Externa (DGCE), cuya función era contribuir a la consecución de los objetivos del desarrollo económico y social, debido a que el Gobierno no tenía estructurada una demanda, ni una política de cara a la cooperación externa, esto propiciaba y facilitaba que los países donantes plantearan sus

---

<sup>3</sup> Fernando Sánchez Albavera, *Planificación estratégica y gestión pública por objetivo*; PDF;

propias agendas y prioridades.”<sup>4</sup> Durante los últimos dos gobiernos, se ha hecho un intento de incorporar la planificación dentro de la gestión pública en general y particularmente desarrollar ejes prioritarios con el objetivo mantener y atraer mayor cooperación internacional.

En esta investigación se estudia la incidencia de la planificación en la gestión pública y la relación e influencia de la cooperación, abordando los gobiernos una de los partidos Alianza Republicana Nacionalista y el Frente Farabundo Mártir para la Liberación Nacional.

La relevancia del estudio es evaluar la importancia que tiene la planificación y la relación de la cooperación con la gestión pública del Estado. Se realiza un estudio de la planificación y la cooperación, como ha sido implementada por cada uno de los gobiernos, considerando visiones a corto plazo y condicionados por las instituciones económicas Internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Esta investigación está dirigida, para estudiosos de las Relaciones Internacionales y de otras ramas del conocimiento, así como personas interesadas en la importancia de la planificación en la gestión pública.

## **Delimitación**

### **Delimitación espacial**

Se definió como principal objetivo de estudio la planificación en la gestión pública en El Salvador como herramienta, mecanismo para mantener cooperación internacional en la búsqueda de una estrategia de desarrollo de mediano y largo plazo, que tenga respaldo a nivel nacional y apoyado por la comunidad internacional.

---

<sup>4</sup> Alberto Enríquez Villacorta, *Hacia una cooperación de calidad*; San Salvador, marzo de 2003, <https://www.ayudaenaccion.org/contenidos/documentos/previo/Desvinculaci%C3%B3nDeLaAyuda-EISalvador.PDF>

## **Delimitación Temporal**

El objeto de investigación comprenderá desde gobierno del partido Alianza Republicana Nacionalista (1989-2009) y el gobierno de partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, con Mauricio Funes (2009-2014) y los dos primeros años de la gestión del profesor Salvador Sánchez Cerén (2015-junio 2016).

## **Alcances**

- Funciones del viceministerio de cooperación al desarrollo.
- Sistema de información sobre cooperación para el desarrollo.
- Evolución y crecimiento de la Cooperación Internacional al Desarrollo.

## **Limites**

- Profundizar en los tipos de cooperación gestionados con diferentes países.
- Énfasis en la gestión con instituciones privadas.
- Efectividad de los programas implementados por el gobierno de Alianza Republicana Nacionalista
- La política exterior en los gobiernos Alianza Republicana Nacionalista y Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.

## **Planteamiento del problema**

La planificación es considerada como una herramienta para lograr una mejora en la gestión pública; a través de esta, los gobiernos se preparan para enfrentar los diferentes retos. “Para acercar los conceptos de gestión pública y Estado, se define al Estado como la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y sistemas de gestión que persiguen determinados fines mediante actividades concretas. La gestión pública y la administración pública no son sinónimos,

cada una desempeña una función diferente. La administración pública comprende las instituciones que conforman al Estado y están vinculados con los intereses de la sociedad y el mercado; por otro la gestión pública está relacionada con la planificación debido a que sus acciones permiten el logro de fines, objetivos y metas del gobierno.”<sup>5</sup> La planificación le permite a la gestión pública ser más efectiva en el cumplimiento de las metas trazadas; Por otro lado la administración pública comprende las instituciones gubernamentales, que cumplen funciones específicas.

La planificación dentro del Estado, orienta los procesos hacia la promoción del desarrollo en los diferentes sectores, a través de una “metodología para escoger alternativas, que se caracteriza por permitir, verificar la prioridad, factibilidad y compatibilidad de los objetivos, y seleccionar los instrumentos más eficientes. La planificación no es el proceso de elaborar un documento que se denomina plan o programa, esto es sólo una parte del proceso,”<sup>6</sup> la planificación parte del conocimiento científico y técnico, como un proceso de toma de decisiones entre el conjunto de disposiciones y acciones a realizar en el futuro.

La planificación como instrumento para promover el desarrollo en América Latina “surge en 1961 con la Conferencia de Punta del Este, la cual definía las condiciones y los mecanismos de la Alianza para el Progreso, programa de ayuda económica, política y social, plan de desarrollo que establecía una condición necesaria para la obtención del financiamiento externo. En este período las actividades de planificación en los países de Latinoamérica se acreditaron para el logro de los beneficios implementados por los países desarrollados.”<sup>7</sup> Para esta misma década se crea, el Instituto Latinoamericano y de la Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) es una “entidad del sistema de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), líder en la investigación, cooperación técnica y formación en planificación,

---

<sup>5</sup> Institute for democracy and electoral assistance; *Gestión pública*; Programa de formación: desarrollo de capacidades para el fortalecimiento de las organizaciones políticas (2008).

<sup>6</sup> Jorge Ahumada, *Fundamentos de la Teoría de planificación*; [www.asapbiblioteca.com.ar/.../fundamentos\\_de\\_teoría\\_de\\_la\\_planificación\\_ahumada](http://www.asapbiblioteca.com.ar/.../fundamentos_de_teoría_de_la_planificación_ahumada).

<sup>7</sup> Carlos. A. Mattos, *Planes versus planificación en la experiencia Latinoamericana*, Revista de la Cepal. Agosto, 1979. P. 79 – 96, [http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/sala\\_lectura/archivos/Planes\\_versus\\_planificación\\_n.pdf](http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/sala_lectura/archivos/Planes_versus_planificación_n.pdf)

economía y gestión del sector público para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe”<sup>8</sup>. Que convoca a sus Estados miembros y asociados a la discusión y reflexión sobre los desafíos que enfrenta el Estado en sus estrategias de desarrollo.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe “trabaja en cuatro áreas importantes, su principal área es la Investigación, que comprende la elaboración de estudios económicos y sociales sobre temas diversos de carácter multisectorial e interdisciplinario de interés para los países y a la región en su conjunto; segunda área es el Asesoramiento, en diversos campos que los gobiernos así lo soliciten; tercera es la Organización y realización de conferencias, seminarios y reuniones, tanto de carácter intergubernamental como técnico; como última es la capacitación en esferas como la planificación, el análisis demográfico y la elaboración de cuentas nacionales.”<sup>9</sup> Cada uno de estos esfuerzos nacionales y sub-nacionales debe estar orientados al mejoramiento de la calidad de las políticas públicas y el fortalecimiento de capacidades institucionales.

ILPES es institución que forma parte de la CEPAL, cuyo propósito principal es brindar herramientas de apoyo en la elaboración, diseño y mejora de las instituciones, todo esto con una visión a largo plazo, a través de modalidades de cooperación que permiten una mejora.

En los años sesenta inicia la implementación de la planificación en América Latina y se crea el sistema de cooperación internacional al desarrollo, uno de los ejes principales en las relaciones internacionales contemporáneas, la cooperación internacional al desarrollo definida como un “conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con

---

<sup>8</sup> CEPAL, *Comisión Económica para América Latina y El caribe*, <http://www.cepal.org/es/acerca-del-ilpes>

<sup>9</sup> CEPAL, *Comisión Económica para América Latina y El caribe*, ( 28 de octubre de 1999), <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/7869/lcmexl410.pdf>

el Norte y resulte sostenible”<sup>10</sup> y para una eficiente cooperación se requiere de buena gestión pública.

En los últimos años se han presenciado importantes cambios en la administración pública así como en la gestión pública, algunos gobiernos han definido y adoptado nuevos modelos. En materia de administración y gestión pública en país se ha reestructurado la Secretarías Técnicas y de Planificación y se ha creado el Viceministerio de Cooperación al desarrollo.

Estas instituciones tiene un rol de coordinación con los diferentes Ministerios e instituciones del Estado “para la gestión de estrategias en las áreas económica y social, destacando dentro de sus funciones organizar el Sistema Nacional de Planificación y el Sistema Nacional de Estadísticas e Indicadores y coordinarlos así como coordinar, priorizar y asignar la distribución de la cooperación, cuando ésta no tenga de un destino específico.”<sup>11</sup> El Viceministerio Cooperación al Desarrollo es el encargado de gestionar recursos con entidades de la cooperación internacional, teniendo presente las prioridades definidas por la Secretaría Técnica y de planificación de la Presidencia.

Debido a su bajo nivel de crecimiento económico y poco desarrollo, el país forma parte de los países y territorios candidatos a recibir ayuda internacional. “Los países en desarrollo no tienen suficientes recursos financieros ni técnicos propios para hacer frente a sus necesidades internas y, además, se enfrentan a numerosas dificultades para acceder a los recursos financieros exteriores.”<sup>12</sup> Los países desarrollados brindan cooperación internacional con el objetivo de promover el progreso económico y social de los países en desarrollo de manera que la desigualdad en estos países vaya disminuyendo. “Los países industrializados, debido a la creciente interdependencia económica internacional, han considerado que su propia estabilidad y bienestar depende también de un crecimiento económico y social equilibrado de los países. Por

---

<sup>10</sup> Gómez Galán y Sanahuja, *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: Una aproximación a sus actores e instrumentos*, (Madrid, CIDEAL, 1999)

<sup>11</sup> Secretaría Técnica y de Planificación de la presidencia, *Naturaleza y Funciones*, (El Salvador 2014), <http://www.secretariatecnica.gob.sv/naturaleza-y-funciones/>

<sup>12</sup> Alberto Enríquez Villacorta, *Cooperación para el desarrollo en El Salvador*, (San Salvador, 2003); <https://www.ayudaenaccion.org/contenidos/documentos/previo/Desvinculaci%C3%B3nDeLaAyuda-ElSalvador.PDF>

tanto, en la actualidad prácticamente no se discute la necesidad de transferir recursos a fin de promover el desarrollo sostenible de dichos países y garantizar la estabilidad propia y de la economía internacional.”<sup>13</sup>

La cooperación internacional se vuelve indispensable para que los países en desarrollo logren realizar y cumplir la agenda internacional.

En 2009 el país se incorporó junto a más de 100 países en la firma de la “Declaración de París” que plantea cinco principios fundamentales: “el primero es el principio de apropiación, los países socios definen sus propias estrategias de desarrollo a través de procesos participativos y consultivos. El segundo principio el de Alineación, los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de los países socios. El tercer principio es el de armonización, los donantes simplifican los procedimientos de planificación, financiación, desembolso, supervisión, evaluación, los países donantes y receptores se comprometen a una división del trabajo más eficaz. El cuarto principio es la gestión orientada en resultados, los países socios refuerzan los vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y los procesos presupuestarios; establecen marcos de supervisión orientados a resultados con indicadores accesibles, de bajo coste y de fácil gestión, y los donantes se comprometen a vincular la programación y los recursos con los resultados y alinearlos con los marcos de evaluación del desempeño de los países socios el fin principal es administrar los recursos y mejorar las tomas de decisiones orientadas a resultados, y el quinto y último principio es la Mutua responsabilidad”.<sup>14</sup> Estos principios reafirman los compromisos de cooperación entre los países socios y los países donantes.

El Vice Ministerio de Cooperación al Desarrollo de reciente creación verifica el cumplimiento de dichos principios en el país.

---

<sup>13</sup> *Ibíd.*

<sup>14</sup> Foro de alto nivel, Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo;(Paris, febrero-marzo 2005); <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>

## **Formulación o enunciado del problema**

### **Problema General**

¿Qué tanta importancia tiene la planificación en la gestión pública para incrementar y sostener la cooperación internacional para las áreas estratégicas establecidas en el Plan Quinquenal de Desarrollo?

### **Problemas específicos**

¿Es la planificación una herramienta que influye en la eficacia y la efectividad de la gestión pública?

¿Existió continuidad en las estrategias de crecimiento y desarrollo económico que fueron implementadas durante los gobiernos de Alianza Republicana Nacionalista?

¿Qué tanto la planificación contribuyó para obtener Cooperación Internacional al Desarrollo durante los gobiernos de Mauricio Funes y Sánchez Cerén?

## **Objetivos**

### **Objetivo General**

Establecer la importancia que tiene la planificación dentro de la gestión pública y su relación con la Cooperación Internacional al Desarrollo, durante los gobiernos de Alianza Republicana Nacionalista y Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.

### **Objetivos Específicos**

- Identificar la incidencia de la planificación a través del impulso de nuevas estrategias en la gestión pública del gobierno de El Salvador.
- Definir el impacto en los niveles de cooperación internacional que recibe el país al calificarse como renta media.

- Identificar la influencia que tiene la planificación a través de sus políticas públicas para obtener Cooperación Internacional al Desarrollo durante los gobiernos de Mauricio Funes y Sánchez Cerén.

## Marco histórico

La planificación ha tenido un papel crucial en el desarrollo económico de las sociedades, ya que es una herramienta importante para poder optimizar y organizar los recursos y así lograr los objetivos.

En la década de los cincuenta el término de planeación se utilizó en diferentes ámbitos:

- Planeación a largo plazo
- Planeación estratégica
- Planeación integrada completa

Vale recalcar la importancia en el uso de la planeación estratégica, ya que durante la década de los cincuenta fue introducido por primera vez como “un proceso que inicia con el establecimiento de metas organizacionales, define estrategias y políticas para lograr estas metas, desarrolla planes para asegurar la implementación de las estrategias y así poder obtener los fines deseados.”<sup>15</sup> Esta definición establece la importancia de trazar las metas, esto propiciara obtener las estrategias deseadas y así mismo los fines con los cuales se trazaron los objetivos.

Para 1989 la llegada a la presidencia de Alfredo Cristiani quien representa a la derecha empresarial del país, se pretendía dar un nuevo rumbo a la economía salvadoreña implementando nuevos programas y políticas acorde al nuevo modelo económico. Este gobierno impulso una serie de medidas propias del neoliberalismo: privatización de los servicios públicos, “reprivatizar el sistema bancario, el comercio exterior del café y el azúcar, liberalizo los precios de la

---

<sup>15</sup> Fred R David, *Antecedentes de la planeación*, cap. 6, pág. 82 <http://ri.ufg.edu.sv/jspui/bitstream/11592/7480/5/658.4-P438e-CAPITULO%20II.pdf>

canasta básica, implemento el impuesto del Valor Agregado (IVA), etc.”<sup>16</sup> y medidas en el marco del programa de Ajuste Estructural (PAE) que tenía como principal propósito trasladar la administración de algunos servicios públicos al sector privado.

Con apoyo de “prestamos del BM y del BID, se propició el programa de Modernización del Sector Público con medidas para la reforma de la administración pública (reestructuración de algunos ministerios, la implementación de un nuevo Sistema de Administración Financiera Integrada (SAFI), la reforma de la administración tributaria y aduanera, reformas al sistema de servicio civil.”<sup>17</sup> Este programa de modernización del sector público iniciado por el presidente Alfredo Cristiani también fue retomado durante los siguientes gobiernos: Armando Calderón Sol (1994-1999), Francisco Flores (1999-2004) y Elías Antonio Saca (2004-2009).

En 1994 el presidente Armando Calderón Sol continuo con el mismo modelo, por tanto el gobierno continuaba con las privatizaciones de los servicios públicos esta vez las telecomunicaciones, el sistema de pensiones, se aumentó al impuesto del valor agregado del 10% a 13%, con el argumento de que estos servicios serían “modernizados” bajo la administración del sector privado y serían más eficientes. “En 1995 se crea por Decreto Ejecutivo la Comisión para la Modernización del Estado cuyos objetivos eran: 1) reorientar el papel del Estado hacia actividades que le corresponden en una economía de mercado; 2) cambiar la cultura de Administración Pública para orientarla hacia valores de servicio al público, transparencia y responsabilidad; 3) incrementar cobertura, calidad y eficiencia de los servicios y acciones de la Administración Pública”<sup>18</sup>. Dicha ley limitaba el papel del Estado dentro del mercado.

En 1999 inicia el tercer mandato del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), con Francisco Flores, sin diferencia con los dos gobiernos anteriores en cuanto al modelo económico, impulsado y aplicado en pro del

---

<sup>16</sup> Universidad de El Salvador módulo de ciencias sociales, ciudad universitaria 2006, pág. 26 [https://expediente.ues.edu.sv/uiu/elementos\\_estudio/ciencias\\_sociales/ciencias\\_sociales.pdf](https://expediente.ues.edu.sv/uiu/elementos_estudio/ciencias_sociales/ciencias_sociales.pdf)

<sup>17</sup> Raúl Moreno, *La globalización neoliberal en El Salvador, un análisis de sus impactos e implicaciones*, primera edición, Barcelona, diciembre 2004.

<http://mon-3.org/pdf/elsalvador.pdf>

<sup>18</sup> Módulo de ciencias sociales Op. Cit, pág. 46

neoliberalismo como: “La dolarización de la economía, la aplicación del IVA a los productos básicos (alimentos y medicina), los fallidos intentos de privatización del sistema nacional de salud y modernización del sistema de transporte público”<sup>19</sup>. Se debe destacar que estas medidas fueron promulgadas por instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a través de préstamos.

El cuarto gobierno del partido ARENA con Elías Antonio Saca en 2004, se encontró con servicios públicos privatizados a excepción de la salud y la educación, este hace una pequeña diferencia de los gobiernos anteriores, ya que promueve la inversión en programas sociales

El modelo económico de corte neoliberal se puede dividir en tres grandes momentos: “La primera generación de reformas con la re-privatización del sistema bancario salvadoreño, con cambios en la legislación financiera vigente a 1989, con el propósito de establecer un nuevo marco jurídico para “sanear” la cartera de créditos que posibilitaría el financiamiento de los bancos; la segunda generación de reformas, arranca con la privatización de los ingenios azucareros y las plantas de alcohol, las telecomunicaciones, la distribución de la energía eléctrica y la generación de energía térmica, la privatización de los fondos de pensiones; la tercera generación de reformas da inicio con la concesión de seguridad y alimentación en el ISSS, la concesión del puerto marítimo de Acajutla.”<sup>20</sup> En esta reestructuración de la administración del Estado, se priorizó en el crecimiento económico del sector privado, dejando relegado el bienestar social de la población, ya que estas medidas resultaban de poca relevancia para la población debido a que no contribuían al desarrollo económico y social.

En el 2009 llega al ejecutivo el primer gobierno de oposición con ideales de centro izquierda el cual intentó dar un giro al modelo económico implementado, dando mayor importancia a los temas sociales, tratando de equilibrar lo económico con lo social. En el 2014 asume el gobierno Salvador Sánchez Cerén con una visión de desarrollo social; siguiendo los parámetros y objetivos

---

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> *Ibidem*, Pág. 20

ya planteados por el gobierno anterior de Mauricio Funes. El mandato de Sánchez Cerén se caracteriza por planificar programas para el desarrollo de las áreas más vulnerables del país.

## **Marco referencial**

La planificación como herramienta en la gestión pública mejora los procesos de identificar los objetivos y las estrategias que se deberán seguir para cumplir con éxito estos planteamientos, “Hay que cambiar la manera como se diseñan las instituciones públicas, definir claramente su misión, sus objetivos y hacer la mejor asignación de recursos posibles con buenos indicadores de desempeño y lo que es más importante, para que obtengan los resultados esperados.”<sup>21</sup>, la planificación podría decirse que le proporciona a los gobiernos una “carta de navegación” que le permite enfocar todos los esfuerzos y recursos necesarios para cumplir con la misión.

La planificación estratégica proporciona a la gestión pública las herramientas necesarias que permiten establecer prioridades, se pueden diferenciar dos niveles, “por un lado está el llamado Proyecto Nación que se encuentra en la Constitución que es el instrumento más importante que posee un Estado, contienen la razón de ser de cada gobierno y por otro lado están las misiones encargadas a cada organismo.”<sup>22</sup> Estos dos niveles le permitirán a los gobiernos a través de la planificación estratégica establecer sus prioridades, para definir sus objetivos y elaborar los planes adecuados para su cumplimiento o implementación. La planificación estratégica en la gestión pública, se define como un proceso sistemático e integrado con el cual los gobiernos, elabora, organiza, prioriza y controla los programas a ejecutar.

La Cooperación Internacional al Desarrollo “comprende el conjunto de acciones realizadas por actores públicos y privados entre países de diferente nivel de renta, con el propósito de promover el progreso económico y social, de modo

---

<sup>21</sup> Fernando Sánchez Albavera; *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*; Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES; (Chile 2003).

<sup>22</sup> *Ibidem*.

que sea más equilibrado y resulte sostenible.”<sup>23</sup> La Cooperación Internacional al Desarrollo surge de la necesidad de aquellos pueblos más desfavorecidos para combatir con la pobreza y lograr el desarrollo humano, basándose en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Se han identificado diferentes trabajos de investigación que abordan la temática desde diferentes perspectivas, esto permitirá una opinión amplia del tema. Hay investigaciones del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, investigaciones de las diferentes agencias de cooperación, institutos de Cooperación Internacional al Desarrollo y trabajos de estudiosos de las Relaciones Internacionales.

### **Marco teórico conceptual**

La cooperación internacional al desarrollo es concebida desde diferentes puntos de vista, el tema de Cooperación Internacional toma mayor auge en el debate teórico a principio de los años setenta en donde se encuentra la presencia del Neorrealismo o Realismo Estructural, ambos tienen las mismas bases ideológicas. Pero “el término realismo estructural se refiere a los análisis que se pueden combinar con trabajos de la corriente neoliberal, en temas como la cooperación internacional, sin que por ello sus concepciones sean las mismas. Si antes el realismo y el liberalismo se presentaban como enfoques inconciliables, no ocurre lo mismo con el neorrealismo y el neoliberalismo. Mientras que el liberalismo concibe en la cooperación una oportunidad de transformar al sistema internacional y a los Estados, el realismo tiene una opinión más restringida de lo que es la colaboración en un mundo anárquico.”<sup>24</sup> La teoría del realismo estructural tiene aplicabilidad en la estructura del sistema internacional en las áreas político internacional, destacando las relaciones entre los Estados como actores fundamentales en donde las interacciones entre los Estados pueden ser clasificadas en tres categorías; relaciones de

---

<sup>23</sup> Centro Universitario de Cooperación Internacional para el desarrollo, *Cooperación para el desarrollo*, (Universidad de las Palmas de Gran Canaria, 2015), <http://www.cucid.ulpgc.es/2cooperaciondesarrollo.htm>

<sup>24</sup> Claudia G. Jiménez González, *Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales*, (México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa), <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72620305>

cooperación, relaciones conflictivas y relaciones de competencia. El neorrealismo sostiene que en vez de analizar las capacidades deben comprenderse las relaciones entre los Estados.<sup>25</sup> Esta teoría aunque incorporan nuevos actores y nuevos términos sus postulados principales siempre se basa en que el Estado es un ente supremo y actor principal y su fin principal es la supervivencia a través de la seguridad nacional.

La Interdependencia Compleja es una teoría que surge en los años setenta como una alternativa de explicación a las nuevas realidades del sistema internacional, las cuales no podían ser explicadas con el enfoque realista, esta teoría “propone canales múltiples como actores gubernamentales, no gubernamentales, y sociales, la ausencia de jerarquía absoluta en los temas de cooperación en común, alianzas estrategias de vinculación en temas de cooperación en común , alianzas y escenarios de interlocución entre Estados Fuertes y débiles, construcción de una agenda plural con temas y relaciones transnacionales y transgubernamental.”<sup>26</sup>

Para la presente investigación la teoría de la interdependencia compleja es la más aplicable, ya que sus unidades de análisis se centran en cuatro puntos básicos. “1) La política exterior de los Estados: Parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional. 2) Influencia de los actores sociales y políticos: Capacidad de un ente para provocar cambios en la toma de decisiones establecidas o previas a realizarse, las cuales conlleven a la consecución de un beneficio particular o determinado. 3) Los efectos del transnacionalismo en las sociedades modernas: Se contempla la existencia de una sociedad mundial que emana de la interdependencia y la cooperación entre actores además de factores políticos, económicos, culturales y tecnológicos. 4) Los factores económicos en el análisis de la política internacional: Los conflictos ya no son solo en el área

---

<sup>25</sup> Seminario de las Relaciones Internacionales, *Teoría de las Relaciones Internacionales* (Universidad de El Salvador, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, 2015)

<sup>26</sup> Juan Gabriel Tokatlian y Rodrigo Pardo, *La teoría de la interdependencia, ¿un paradigma alternativo al Realismo?*  
<http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/15518/15975>

militar, sino que son más económicas, energéticas, de desarrollo tecnológicos, debates culturales y ecológicos. La teoría transnacionalista se encarga de explicar el lazo existente entre las naciones como un todo.<sup>27</sup> Debido a una configuración en las relaciones internacionales esta teoría intenta explicar los nuevos tipos de interacciones que mueven el sistema internacional mediante un análisis de diversos puntos.

La teoría de la interdependencia compleja se caracteriza por la eliminación de la fuerza, la ausencia jerarquía y la existencia de múltiples canales de contacto entre las sociedades. Además la agenda de las relaciones entre los Estados de forma bilateral o multilateral no se enfoca únicamente en el área militar, sino que además comprende otros propósitos desde el punto de vista transnacionalista.

La selección del uso de la teoría de la interdependencia compleja es útil para analizar las relaciones internacionales en un mundo cada vez más complejo, debido a que se basa en un concepto de política global, el cual pretende crear una lógica de red entre los actores y en la que existen múltiples conexiones y en la que todas las acciones están vinculadas con el contexto internacional, La interdependencia trata de hacer efectiva las relaciones de cooperación entre los Estados, así como beneficiar las relaciones entre ambos y asegurar la paz y la seguridad entre estos, por lo que esta teoría es aplicable a las premisas de la cooperación a nivel mundial, y se muestra como una situación asimétrica que denota la dependencia entre los actores, explicando acontecimientos que inciden en área económica.

Actualmente los procesos de cooperación entre los Estados se ha hecho cada vez más necesarios, lo cual han generado un alto nivel de interdependencia en un mundo globalizado, facilita los procesos de negociaciones y desarrollo entre los actores, a través de la creación de nuevas agencias de cooperación, organismos gubernamentales, no gubernamentales como agentes de cooperación que buscan contribuir con la misión de los Estados receptores de la cooperación intensificando las interacciones económicas.

---

<sup>27</sup> VID , Seminario de las Relaciones Internacionales, *Teoría de las Relaciones Internacionales*( Universidad de El Salvador, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, 2015)

Esta investigación está enfocada en el incremento de la cooperación internacional al desarrollo en los últimos años, a través de las gestiones públicas con actores públicos y privados a nivel internacional, que tengan como fin principal el progreso de la sociedad salvadoreña. Por lo que planificar mejora el aparato público “la gestión de los recursos provenientes de la cooperación internacional, alinearla con las prioridades de desarrollo nacional y contribuir a la transparencia en el manejo de la misma”<sup>28</sup>. Es decir permitirá conocer la eficiencia del Estado en la gestión de cooperación.

### **Planteamiento hipotético.**

#### **Hipótesis General:**

La planificación brinda mayor control en los métodos y herramientas empleadas por los gobiernos, para incrementar y aprovechar eficaz y eficientemente la cooperación internacional al desarrollo.

#### **Hipótesis Específicas:**

- La planificación como herramienta promueve el uso de nuevas estrategias en la gestión pública.
- El cambio de El Salvador de un país de renta media baja a país de renta media influyó en los flujos de cooperación internacional.
- La planificación impulsada por las administraciones de Mauricio Funes y Sánchez Cerén influyó en el incremento de la Cooperación Internacional recibida por el país.

---

<sup>28</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo, (2015)  
[http://www.rree.gob.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=249&Itemid=337](http://www.rree.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=249&Itemid=337)

## **Contenido capitular y justificación capitular**

Capítulo I: Marco histórico y referencial de la planificación en la gestión pública.

El capítulo I de esta investigación profundiza en el marco histórico y referencial de la planificación en la gestión pública debido a la importancia de abordar el tema con un amplio estudio de los antecedentes, conocer los orígenes de la planificación en la gestión pública. Vincular los medios y fines, el diseño de normas organizativas, procurar la eficiencia en los objetivos a los que aspira la sociedad y dignificar la función pública.

Capítulo II: La gestión pública del partido político Alianza Republicana Nacionalista y su influencia en los niveles de Cooperación Internacional.

Se estudia los principales programas de gobierno del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) financiados por la cooperación internacional y la continuidad de los programas en los diferentes periodos de gobierno, es necesario analizar la manera en que planificaban y si en realidad se puede sustentar la planificación como herramienta estratégica en cada de estos gobiernos

Capitulo III: La cooperación en el marco de la planificación en la gestión pública del gobierno de Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.

Se analiza la influencia de la planificación a través de la gestión pública en la Cooperación Internacional durante el gobierno del partido político Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. Así como el análisis de las nuevas instituciones como el viceministerio de cooperación para el desarrollo y la reactivación de la Secretaria Técnica de Planificación.

## **Metodología y técnica a emplear**

Se plantea aplicar en la investigación el método deductivo, debido a que se analiza la importancia de la planificación en la gestión pública salvadoreña es decir la planificación como herramienta que puede generar cambios para que los gobiernos adquieran y mejoren los compromisos, en áreas importantes del país. El enfoque bajo el cual se guiara la investigación es el cualitativo tomando

en cuenta que se pretende destacar la importancia que la planificación ha adquirido en los últimos años y como esto ha repercutido dentro de los asuntos de la gestión pública. Para este propósito se consultarán diferentes fuentes de información tanto primaria como secundaria, física o virtual, incluyéndose en estas diversas fuentes libros de texto, estudios de thinks tanks, informes de organismos internacionales y nacionales, trabajos de grado relacionados a la temática, entre otros.

Las técnicas más funcionales, para responder de mejor manera a las necesidades de la investigación, son el estudio de casos, que comprende en sí mismo la observación de forma documental, la recopilación de información y finalmente la comprensión o análisis del fenómeno. En este sentido y como complemento a esta técnica se utilizara además la observación documental, presentación resumida, resumen analítico y análisis crítico.

Por ultimo para llevar a cabo las técnicas señaladas, se utilizan diversos instrumentos que permitirán realizar la sistematización de la información de la forma más óptima a través de fichas bibliográficas y de contenido, entrevistas con responsables de instituciones vinculadas con la planificación, porque son una fuente directa, y estas entrevistas permitirá contrastar la información de primera mano con las otras fuentes consultadas, bitácoras de estudio, hoja resumen.

# **CAPÍTULO I: MARCO HISTORICO Y REFERENCIAL DE LA PLANIFICACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA**

## **INTRODUCCIÓN**

En el primer capítulo de esta investigación, se retoma la planificación en la gestión pública y el problema que se plantea es si ¿La planificación es una herramienta determinante en la gestión pública? A lo largo de la investigación y en el desarrollo de cada uno de los acápites, se aportara a la respuesta de este planteamiento problemático, por esta razón el objetivo que se formuló en base al problema es identificar la importancia de la planificación a través de nuevas estrategias en la gestión pública salvadoreña.

En la investigación se plantea como hipótesis, la planificación es una herramienta para impulsar nuevas estrategias y por lo tanto mejorar la gestión pública. La planificación es considerada como una herramienta de viabilidad que permite cumplir la misión de los planes de gobierno, determinando los factores que influyen en dicha actividad y de esta manera elaborar las estrategias o acciones necesarias para el logro de las metas propuestas. El capítulo se divide en dos acápites, el primer acápite se refiere a la Planificación en la gestión pública, que funciones tiene, los diferentes tipos de planificación que existen y la evolución que ha tenido con el devenir de los tiempos, por último se retomaran los principales fundamentos teóricos que existen en cuanto al tema de planificación.

En el segundo acápite, se presenta la Planificación Estratégica como una herramienta de la gestión pública, en este acápite se pretende explicar los beneficios que le trae este tipo de planificación a la gestión pública y porque está siendo considerada como una herramienta indispensable en las instituciones públicas. A lo largo del capítulo se irán retomando los diferentes elementos de la gestión pública y confirmar por qué la planificación y gestión pública deben ir de la mano.

## 1.1 La planificación en la gestión pública

### 1.1.1 Funciones

La planificación es una fase y un proceso, y que de acuerdo al propósito y contenido de la estructura donde actúe está enfocado en “Orientar los procesos políticos de orden global y superior de tal forma que intervengan la toma de decisiones del o los actores que conducen el juego social para llevar la sociedad hacia los futuros deseados través de un modelo racional.”<sup>29</sup> Progresivamente se está produciendo un nuevo modelo de planificación en la gestión pública en donde el gobierno tiene la responsabilidad de gestionar y organizar recursos de manera eficiente.

La planificación es una función administrativa debido a que es la base para las demás funciones. Una de las principales funciones de la planificación es del prever por anticipado cuáles son los objetivos que deben cumplirse y que debe hacerse para alcanzarlos; por tanto, es un modelo teórico para actuar en el futuro. La planificación comienza por establecer los objetivos y detallar los planes necesarios para alcanzarlos de la mejor manera posible. La planificación determina donde se pretende llegar, que debe hacerse, como, cuando y en qué orden debe realizarse.

La planificación es una herramienta que “estimula las áreas de percepción de las múltiples y complejas dimensiones y dinanismos sociales con vistas a incrementar la fecundidad y eficacia del pensamiento y de la acción” <sup>30</sup> por ello una de las principales funciones de la planificación es en relación a la de prever los medios adecuados y la eliminación de los obstáculos para la consecución de los objetivos. La planificación es el punto de partida y la base de la coordinación, evita que muchos errores se lleguen a cometer a partir del análisis previo.

---

<sup>29</sup> Luisa María Martínez O, *La Planificación en el Siglo XXI. Desafíos Institucionales y Claves para un Nuevo Enfoque*, Panamá, junio de 2013, <http://old.clad.org/documentos/otrosdocumentos/La%20Planificacion%20del%20Siglo%20XXI.pdf>

<sup>30</sup> Alfredo Ossorio, *Planeamiento Estratégico*, Quinta edición, (Agosto del 2003).

Para el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) “con base en la experiencia de los gobiernos, ha planteado la necesidad de promover e institucionalizar cuatro funciones básicas de planificación: prospectiva o visión de largo plazo, coordinación, evaluación y concertación estratégica”<sup>31</sup> Estas funciones permiten definir una visión de futuro compartida, facilitando la elaboración de instrumentos como planes y políticas que refuerza a la gestión pública de manera descentralizada y efectiva.

- **Prospectiva**

También conocida como visión de largo plazo, con alto sentido de anticipación y de construcción del futuro. Este tipo de función suele incorporar una “previsión y coherencia, reducción de la inseguridad, todo ello acompañado de una asignación eficiente y equitativa de recursos fiscales, a fin de atender con prioridad los servicios, la infraestructura y las obras que demanda la reducción de la pobreza y las desigualdades”<sup>32</sup>. Entre otros aspectos la prospectiva requiere enunciar los aspectos para el conjunto de ciudadanos más allá de las posibilidades de los mercados, y de cada actor o grupo social y también anticipar los resultados que originarán las disposiciones de gobierno en distintos plazos.

Para la función prospectiva el futuro es susceptible de ser creado y modificado por las acciones que pueden generar cambios, además permite crear escenarios futuros deseables.

- **Coordinación**

Busca la integración de todas las áreas para lograr una estructura organizativa, en donde la cooperación entre las áreas identificadas es primordial. “La coordinación, si bien tiene un alto componente técnico, es una función esencialmente política. La coordinación, en este sentido, no se reduce

---

<sup>31</sup> Javier Medina Vásquez y Edgar Ortégón, *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*, (septiembre del 2006), [www.oei.es/salactsi/manual51.pdf](http://www.oei.es/salactsi/manual51.pdf)

<sup>32</sup> Javier Medina. *Las Funciones básicas de la Planificación*. (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, 2009) [http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/6/35926/C1\\_MEDINA\\_LAS\\_FUNCIONES\\_Basicas\\_PL ANIFICACION.ppt](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/6/35926/C1_MEDINA_LAS_FUNCIONES_Basicas_PL_ANIFICACION.ppt)

simplemente hacer compatibles unas acciones gubernamentales con otras, a hacer compatibles unos programas con otros, de manera que se eviten tanto las duplicidades y desperdicios como los conflictos y choques que pueden ocurrir cuando se dan traslapes no planeados entre ellos o, cuando esa misma carencia de coordinación deja espacios vacíos en la acción pública. Ese es un aspecto importante de la coordinación, pero desde la óptica de la planificación, esta supone algo más: de lo que se trata es de coordinar las políticas de manera que se logre integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva del largo plazo”<sup>33</sup> La coordinación es una función básica para lograr los objetivos previstos; se trata de actuar de forma estratégica para promover determinados resultados de las acción pública en su conjunto.

Esta función es establecida como habilidad y esfuerzo para generar similitudes, concertación para avalar participación e inclusión de todos los involucrados; la relación intersectorial, con la constante compatibilización entre presupuesto y disposiciones y la regulación de los mercados, tiene por fin “darle dirección al proceso social y orientación coherente al cambio, y asegurar una asignación eficiente y equitativa de los recursos, en consonancia con las prioridades que demanda un Estado moderno y competitivo”<sup>34</sup>. Admite dos extensiones principales: la interacción del gobierno con las restantes fuerzas políticas, económicas y sociales que permita concertar sobre distintos temas y la coordinación que debe realizarse al interior del gobierno para alcanzar en tiempo y forma los objetivos trazados con precedencia.

- **Evaluación**

La evaluación es un proceso que tiene por objeto determinar en qué medida se han logrado los objetivos previamente establecidos, evaluando el proceso de

---

<sup>33</sup> Leonardo Garnier, *Función de coordinación de planes y políticas*, [https://www.academia.edu/21524427/Funciones\\_b%C3%A1sicas\\_de\\_la\\_planificaci%C3%B3n\\_Eduardo\\_Wiesner\\_Leonardo\\_Garnier\\_Javier\\_Medina\\_V%C3%A1squez](https://www.academia.edu/21524427/Funciones_b%C3%A1sicas_de_la_planificaci%C3%B3n_Eduardo_Wiesner_Leonardo_Garnier_Javier_Medina_V%C3%A1squez)

<sup>34</sup> Luisa María Martínez;(Julio 2009). [http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/36341/sesion\\_planificacion.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/36341/sesion_planificacion.pdf)

desarrollo y avance de las actividades dentro de los planes, programas y proyectos, siendo esta una labor importante dentro del nuevo modelo de gestión pública. Desde el punto de vista de las funciones de la planificación, la evaluación juega un rol central. En efecto, junto con la prospectiva y la coordinación de las políticas públicas, la evaluación constituye uno de los pilares del nuevo modelo de gestión pública. "Este modelo que se orienta a los resultados de la acción pública involucra distintas dimensiones de la evaluación: dentro del propio aparato gubernamental, en su relación con el parlamento y, de manera más general, con la ciudadanía. Aunque la instrumentación plena de este enfoque requiere un conjunto equilibrado de instrumentos, la evaluación de las acciones públicas constituye su eje"<sup>35</sup> el propósito principal de la evaluación es brindar información para fortalecer futuras decisiones, basadas en lo ya planeado. Para el mejoramiento en términos de maximización de eficacia y eficiencia de los recursos.

Según "el objeto de la evaluación ésta permite pronunciarse sobre diversos ámbitos de las intervenciones gubernamentales"<sup>36</sup>:

- Evaluación de políticas públicas
- Evaluación de programas públicos
- Evaluación de gestión y resultados de las entidades públicas, y
- Evaluación del desempeño individual

Con el establecimiento de un método de indicadores, se involucran distintas dimensiones dentro del propio sistema estatal, en su relación con el aparato estatal y de manera más general con la población.

---

<sup>35</sup> Marianela Armijo, *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*, (Santiago de Chile, 2011);

[http://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/8/44008/SM\\_69\\_MA.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/8/44008/SM_69_MA.pdf)

<sup>36</sup> *Ibíd.*

## **Funciones de la planificación a nivel Institucional**

La planificación es la primera función administrativa porque sirve de base para las demás funciones. Esta función determina por anticipado cuáles son los objetivos que deben cumplirse y que debe hacerse para alcanzarlos; por tanto, es un modelo teórico para actuar en el futuro. La planificación comienza por establecer los objetivos y detallar los planes necesarios para alcanzarlos de la mejor manera posible. En teoría “se encuentra la delimitación y definición de las tres funciones por parte de toda institución con el propósito de que su desempeño sea eficaz y eficiente”<sup>37</sup>:

- La función de política, mediante la cual se define la postura estratégica de la institución, se define su misión y sus áreas de trabajo, se fijan los valores y los principios que la orientan, sus responsabilidades e instrumentos.
- Una función de inteligencia: capacidad para generar oportunidades, anticipar problemas y generar las competencias (conocimientos-habilidades –actitudes) ante los desafíos internos y externos.
- Una función de administración: capacidad para generar condiciones y los medios para la creación y uso de sus recursos, y un trabajo coordinado e integrado en conjunto con el resto de la administración pública.

Por lo tanto cada una de estas funciones que se han abordado permiten mostrar que hay muchas formas de como la planificación hace uso para llevar acabo cada uno de sus procesos, pero ejecutando sus métodos de diferentes visiones o formas, ya que cada una desarrolla sus tácticas de acuerdo a lo que más le favorezcan a la hora de ejecutar la planificación.

### **1.1.2 Tipos de planificación**

En el marco de la historia de la Planificación se abordan los diferentes tipos de planificación que han existido con el devenir de los tiempos desde diferentes dimensiones y como se implementa en los Estados.

---

<sup>37</sup> Javier Medina. *Las Funciones básicas de la Planificación*. Opcit.

## **Planificación Táctica**

La planeación Táctica casi siempre se orienta hacia el futuro y está estrechamente ligada a la previsión, es el “proceso mediante el cual los planes en detalle son llevados a cabo, tomando en cuenta el desarrollo de los recursos para realizar la planeación”<sup>38</sup>. Un factor importante que se destaca en este tipo de planificación son los recursos, siendo estos un elemento clave en todo el proceso, ya que si no se contempla desde las primeras instancias este elemento se tendería hacer una planeación sin resultados, otro factor importante es la temporalidad, la cual establece una relación entre tareas por hacer y el tiempo disponible para hacerlas, en este tipo de planificación se centra en la coherencia de la toma de decisiones.

La planificación táctica hace hincapié en la forma deliberada y sistemática en la toma de decisiones, en el cual contempla aspectos y niveles en la jerarquía que se establece en la forma de planificar; permite obtener “mapas en la evaluación de fortalezas y limitaciones de la organización, incertidumbre e imprevisibilidad”<sup>39</sup>. Se hace necesario conocer las fortalezas y las debilidades con las cuales se cuenta para implementar una planificación de la forma más asertiva, y así mismo reducir las incertidumbres que se presentan en toda planeación.

## **Planificación Operativa / Administrativa**

Contempla que se debe realizar una asignación con precedente de las tareas que se deben realizar, de igual manera plantea que la planeación debe y está dirigida a “tres niveles estratégicos: Directivo, Gerencial y Operacional”<sup>40</sup>, con la finalidad que deba existir una coherencia en lo que se quiere proyectar con lo que se puede realizar.

La planeación Operacional se concibe como un sistema, donde “comienza por los objetivos establecidos por la planeación táctica, desarrolla planes y

---

<sup>38</sup> Marlon Casariego, *Planeación Táctica*  
<https://es.scribd.com/doc/56075519/PLANEACION-TACTICA>

<sup>39</sup> *Fundamentos de Planeación*, parte III, Cap. 7,  
<https://es.scribd.com/doc/18983122/PLANEACION-TACTICA>

<sup>40</sup> Nerkis Escobar, *Planificación Operativa*, Universidad Nacional Experimental Politécnica de la Fuerza Armada Bolivariana.  
[http://www.academia.edu/5306910/Planificaci%C3%B3n\\_Operativa](http://www.academia.edu/5306910/Planificaci%C3%B3n_Operativa)

procedimientos detallados y proporciona información de retroalimentación para proporcionar medios y condiciones que optimicen y maximicen los resultados”<sup>41</sup>. En el área operacional los objetivos que se plantean determinan un factor importante dentro de la planificación.

Las características de esta modalidad de planificación brindan una mayor posibilidad de enfocar los objetivos planteados:

- Participativa: Se involucra activamente a diferentes actores para la identificación de demandas y toma de decisiones.
- Basada en las demandas: La planificación operativa responde a las demandas identificadas por los usuarios en procesos previos de identificación y análisis de necesidades.
- Integra plan – presupuesto: Armoniza las actividades programadas, buscando la eficiencia en la asignación de los recursos.
- Dinámica: se ajusta a los diferentes cambios del contexto, demandas y presupuesto.
- Basada en resultados: Parte del seguimiento y evaluación de los resultados.

Entre otras de las características que presenta este tipo de planificación es acoger las acciones por separado a manera de alcanzar las metas que se han trazado, este tipo de planeación se realiza en los niveles menores, se centra en las actividades teniendo como meta la eficiencia\* más que la efectividad\*.

La planificación operacional, permite organizar con periodicidad la lógica de las acciones e igualmente “visualizar el tiempo para cada una de ellas. Define las funciones y responsabilidades, contribuye a la preparación de un trabajo consiente, evitando improvisar. Unifica criterios en cuanto a objetivos y metas. Prevé la utilización de los recursos: humanos, materiales y equipos”<sup>42</sup>. En este tipo

---

<sup>41</sup> Ibídem.

<sup>42</sup> Nerkis Escobar, *Planificación Operativa*. Opcit.

\*Eficacia. Es la capacidad de alcanzar el efecto que espera o se desea tras la realización de una acción.

de planeación son importante los costos y el tiempo en que se llevara a cabo lo establecido.

Dentro de los diferentes planes operacionales que existen están:

- De procedimientos: El cual constituyen la secuencia de pasos o etapas que se deben seguir con rigurosidad para ejecutar los planes.
- De presupuestos: Planes relacionados con el dinero.
- De programas o programación: Planes relacionados con el tiempo.
- De reglamentos: Planes relacionados con comportamiento.

En estos planes Operacionales es importante destacar la secuencia que estos tienen a la hora de la implementación y determinar que la combinación de los cuatro elementos hacen una función singular, donde el primer punto de los procedimientos contienen los pasos que son necesarios en la implementación de un plan, al igual el presupuesto y la programación son escenarios que se deben de tomar en consideración desde el inicio de todo lo planificado, siendo importante también el papel del reglamento donde establece los comportamientos y lineamientos sobre los cuales se enmarcaran los objetivos.

En definitiva este tipo de planificación es el proceso ordenado que permite seleccionar, organizar y presentar en forma integrada los objetivos, metas actividades y recursos asignados a los componentes del proyecto, durante un período determinado

### **Planificación Interactiva**

Para definir en qué consiste el aspecto interactivo es necesario abordarlo en base a las situaciones y los desafíos con los cuales se enfrentan las organizaciones, uno de ellos los “propósitos que se tiene es ordenar de forma lógica y congruente el conjunto de operaciones que se ejecutaran para cumplir con los objetivos y metas que se tienen”<sup>43</sup>. Lo que se plantea en primera instancia es la lógica de

---

\*Efectividad. Capacidad o facultad para lograr un objetivo o fin deseado, que se han definido previamente, y para el cual se han desplegado acciones estratégicas para llegar a él.

<sup>43</sup> Ernesto Ortiz, *Planeación Interactiva*.

<http://www.colloqui.org/colloqui/2015/7/2/planeacin-interactiva>

cómo se ordenan las acciones, partiendo del establecimiento de los objetivos sobre los cuales se guiara el proceso de la planificación.

En este tipo de planificación como en cualquier otro contiene principios sobre el cual se establecen los parámetros a seguir para trabajar, contempla seis Principios: Prospectivo, participativo, sistémico, continuidad, estratégicos, y holístico.

Principio Prospectivo: considera el futuro como horizonte abierto, susceptible no sólo de ser diseñado sino también construido. “En planificación este cualidad funciona a la inversa del procedimiento tradicional, ya que este último se inicia con la caracterización de los futuros factibles para después seleccionar el más adecuado”<sup>44</sup>. En este principio se establece lo que se espera del futuro sin pensar lo ocurrido en el pasado. Una de las características que posee es que brinda aportaciones al proceso en la toma de decisiones, en el cual se identifican los riesgos y oportunidades de las situaciones que se presentaran en el futuro, y ofrece estrategias y acciones de alternativas, de tal manera que incrementa el grado de elección.

Principio participativo: se encuentra relacionado con el principio prospectivo del modelo de planificación interactivo, en virtud de que parte de la necesidad de una visión compartida del futuro, en donde se motiva a los implicados a que conozcan y estimen la relación entre lo que se realiza y lo que otros hacen, así como los efectos de sus acciones sobre la realidad en su conjunto. Este principio resulta de mucha prioridad, ya que se toma en cuenta el nivel participativo obteniendo resultados que van en caminados a dar respuesta a lo expuesto por los participantes que fueron tomados en cuenta.

Principio sistémico: considera prioritario el análisis y funcionamiento sistemático con el propósito de obtener un incremento en la eficacia y en la relevancia; cabe destacar que no se trata únicamente de conocer o consolidar los componentes de la organización, enfatiza y valora las actuales interacciones. Este principio

---

<sup>44</sup> Ibídem.

contempla la eficiencia con el cual se realizan las actividades de tal manera que no solo busca que se hagan, sino que se realicen de la forma más pertinente.

Principio de continuidad: Conlleva la presencia de actitudes dinámicas, creativas y sistemáticas; Implica la capacidad del aprendizaje del sistema y una adaptación constante hacia las nuevas demandas y requerimientos. Dado que los sistemas y su entorno se modifican constantemente no existe ningún plan que conserve su valor con el tiempo. La adaptación a los nuevos cambios resulta vital ya que al estar contemplados los cambios se pueden realizar una mejor adaptabilidad a las situaciones que se presenten.

Principio estratégico: En éste destacan dos aspectos básicos: información y sensibilidad. El primero engloba la necesidad de generar, analizar y circular información prioritaria y significativa, tanto en una perspectiva inmediata como de largo alcance, El segundo se refiere al nivel de sensibilidad no sólo para analizar las oportunidades sino para aprovecharlas y crearlas, rebasando la sola reacción coyuntural, Estos dos aspectos se encuentran entrelazados ya que tanto el aspecto de analizar la información prioritaria, así como el poder analizar las necesidades que se han ya determinado en un entorno.

Principio holístico: Implica tanto el “aspecto global como la integridad e integración del sistema, donde cada elemento con sus propiedades y comportamientos desempeñan un rol importante en un marco amplio”<sup>45</sup>. Es necesario enfatizar tanto el modo en que los casos interactúan como las circunstancias mismas. Las propiedades y los comportamientos de los aspectos que se analizan contienen un rol muy importante ya que de esto se determina el nivel de complejidad al momento de realizar la planificación interactiva.

### **Planificación Reactiva**

En este modelo de planificación se manifiesta que muchas veces es realizada en corto tiempo de una forma inesperada sin previas indagaciones del entorno o los

---

<sup>45</sup> Ibídem.

hechos que suscitan en el momento, de tal manera que muchas ocasiones este tipo de planificación va en relación a situaciones de crisis.

“Este modelo consiste en sobreactuar, es decir, tomar mucha más acción de la que una planificación adecuada hubiera requerido, sobre actúa dedicando más horas, más esfuerzo”<sup>46</sup>. En este modelo los niveles de trabajo que se realizan son de manera prematura para quienes lo realizan ya que muchas veces se centran en buscarle solución a la problemática y dejando de lado muchos factores importantes que a determinado tiempo vienen perjudicando aún más la situación que se solucionó en el momento de la problemática. Es por ello que en la manera de planificar se consideran las prioridades de la situación así como analizar de manera detalladas las posibles soluciones y las causas que originan el problema.

Se plantea que este modelo es lo opuesto al modelo de planificación Natural, ya que este modelo sigue un parámetro de arriba a abajo, el cual quiere decir que es la forma de actuar y organizar las ideas, que el modelo reactivo no realiza.

**Planificación a nivel de institucionalidad.** Comprende cuatro tipos de planificación:

a) Planificación Centralizada. Es considerada por algunos, como el mejor sistema para asignar los recursos y hacer un uso adecuado en la distribución de estos, se deriva de un modelo teórico de sociedad con características diferentes, “Basada en la solidaridad, la racionalidad y el altruismo, la planificación centralizada, aunque ejercida en nombre del pueblo, de hecho lo excluye de las decisiones. El mercado agrava el estado de injusticia; la planificación centralizada restringe el ejercicio de la libertad.”<sup>47</sup> La asignación de los recursos como en toda planificación juega un papel determinante a la hora de plantear el análisis de la situación sobre la cual se requiere planificar, es por ello que en este tipo de planificación uno de sus puntos medulares es siempre tomar en cuenta los recursos con los cuales se cuenta, de tal manera que al contemplarlo resultaría un factor de obstáculo al

---

<sup>46</sup> José Miguel Bolívar, *El modelo de planificación Reactiva*,  
<http://www.marianoramosmejia.com.ar/gtd-el-modelo-de-planificacion-reactivo/>

<sup>47</sup> Juan Urquiola, *Planificación Centralizada y Planificación Pluralista*,  
<http://geocities.ws/urquiola5/Planificacion/FORO1/FORO1.html>

momento de ejecutar la acción propuesta. Una de las características que la distinguen son los medios de producción

b) Planificación Descentralizada. Se asimila con la planificación indicativa o flexible, en el que las “autoridades centrales del Estado se limitan a fijar directivas básicas pero sin imponerlas a los particulares, dejando entonces a su libre decisión el ajustar o no su conducta a los criterios del plan, de acuerdo a un sistema de incentivos que se estructura para ese efecto”<sup>48</sup>. El papel del Estado en esta planificación queda al margen de la situación que se quiere planificar, ya que lo que busca es tener una plena libertad del accionar al realizar la planificación, de tal manera que le deja ejercer lo que se crea conveniente al momento de la planeación.

Una de las formulaciones que se realizan es que los sujetos descentralizados del Estado son elementos útiles, en la medida en que se auto administran en el modo que sirven para reducir a los órganos superiores del Estado, de tal manera que cooperen a un mandato hábil y más directo de las cuestiones del Estado. “Muchos de los desaciertos de las entidades descentralizadas del Estado pueden frecuentemente remontarse a una falta de coordinación y de ajuste con el resto de la actividad estatal y con los fines que ésta a su vez persiga; para corregir esos errores y desviaciones es necesario hacer una efectiva planificación interna de la actividad estatal”<sup>49</sup>. Se requiere revisar y conocer las fortalezas, debilidades con las cuales se cuenta al momento de realizar la planificación de tal manera que esto contribuirá a que se tenga un menor margen de error al momento de planificar, teniendo como principal objetivo la actividad que el Estado realiza.

c) Planificación Nacional: Considera un conjunto de normas, procedimientos, instrumentos metodológicos y sistemas de información que se articulan entre sí para armonizar y ordenar los procesos de la pre inversión y la inversión pública, en la medición y valoración de la gestión de los organismos y entidades del Estado, al igual que en el ámbito nacional, sectorial, intersectorial y territorial. Muchas veces

---

<sup>48</sup> *Planificación, Coordinación y Control de la Descentralización*. Capítulo seis.  
[http://www.gordillo.com/pdf\\_tomo11/secc4/empresas6.pdf](http://www.gordillo.com/pdf_tomo11/secc4/empresas6.pdf)

<sup>49</sup> *Ibídem*.

suscita el desarrollo sistémico de un país, el cual “contiene un conjunto de objetivos y metas que deben cumplirse en un periodo de tiempo determinado. Un ejemplo que ilustra un nivel de planificación nacional lo constituye el Plan Nacional de Desarrollo de cualquier país”<sup>50</sup>. El tiempo es un elemento que se considera vital, ya que lo que se busca cumplirlo al margen del tiempo establecido previamente determinado. Otro factor que toma en cuenta es el desarrollo que el país puede realizar o tener al momento de analizar el contexto social en el cual se da la planificación nacional en un Estado.

d) **Planificación Regional.** Es un instrumento para alcanzar el desarrollo, superando deficiencias y problemáticas que se encuentren en la realidad regional que se ha dado históricamente. Una de las principales razones de la Planificación regional es la supresión entre las economías de la región, de igual manera los objetivos que plantea es el de poder obtener un equilibrio entre los ingresos interregionales.

**Planificación a Corto plazo.** Esta determinada para realizarse en un tiempo fijo el cual comprende un periodo de un año, de igual manera puede realizar en seis meses corridos. El periodo que contempla este tipo de planificación tiene mucha relación con los objetivos y las metas propuestas. Este tipo de planificación se centra primordialmente en el estudio cuantitativo, “parte de la existencia de unas plantillas determinadas y de unas necesidades u objetivos a cumplir de forma inmediata”<sup>51</sup>. Su implementación es de carácter inmediato realizando las actividades en el tiempo previamente establecido, el cual solo contempla un periodo de un año, este tiempo es definitivo para cumplir cada una de las metas previamente definidas.

**Planificación Mediano Plazo.** Parte de una similitud entre la planificación a largo plazo, pero no por ello establecer que es lo mismo, ya que cada una guarda sus

---

<sup>50</sup> Verónica Mariscal Medina, *Planificación*, Cap. IV  
<http://tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/22043/Capitulo4.pdf>

<sup>51</sup> Rogelio Navarro, *Planificación y Desarrollo*.  
<https://sites.google.com/site/planificacionydesarrolloderrhh/planificacion-de-puestos-a-corto-mediano-y-largo-plazo>

diferencias entre los postulados y los elementos que las conforman, y es debido a ello que la planificación a mediano plazo tiene un marco de tiempo de 2 a 5 años.

Lo financiero es un elemento de suma importancia en esta planificación, ya que presenta de una forma detallada los requerimientos en las finanzas que son un punto clave a la hora de llevar a cabo la implementación de la planificación para un Estado, ya que si no se contempla el aspecto económico en los objetivos del plan esto podría llevar al fracaso del mismo, este tipo de planificación ya ha contemplado entre sus postulados la planificación a corto plazo de tal manera que resulta muy útil el poder incluir elementos tanto de corto y mediano plazo en la planificación. Entre las características que presentan están; “Plan de Desarrollo (periodo de gobierno) Programas, Criterios de Inversión Pública, Marco Fiscal, Planes Plurianuales”<sup>52</sup>.

**Planificación a Largo Plazo.** Se centra en exponer las metas fundamentales sobre una base anual para un periodo de tiempo no menor de 5 años, “en un espacio en que el conocimiento del futuro sea significativo para las decisiones a desarrollar, y cada uno de los pasos están integrados entre sí, en un plan básico de acción dentro de un ajuste de tiempo determinado”<sup>53</sup>. Entre otras de las consideraciones se establece que está formada por las consideraciones de forma estratégicas en cuanto a las oportunidades en relación al futuro que se puedan presentar.

Por lo tanto cada uno de los tipos de planificación están orientados a factores externos en los cuales se deben de tener en cuenta, elementos importantes como lo es lo económico y el espacio, ya que la planificación en el área administrativa comprende distintos elementos que contribuyen a que esta se ejecute con factibilidad; cada uno de los factores o elementos que contienen los tipos de planificación hacen única la forma en cómo se ejecuta y así mismo el proceso que se debe de seguir.

---

<sup>52</sup> Luisa María Martínez; Julio 2009. Opcit.

<sup>53</sup> Anónimo, *La Planificación a Largo Plazo*,  
<http://www.rectivia.org/jotarra/PryPI/PyPc8.html>

### 1.1.3 Evolución de la planificación en la gestión pública

Las actividades del Estado han evolucionado, la gestión pública aparece como una alternativa de cambio en torno al sector público y se implanta con fuerza frente las maneras tradicionales de la administración de los recursos. El sector público se orienta hacia la búsqueda de nuevos conceptos dentro de la administración pública. “la planificación influye en la gestión pública, pero se ubica por primera vez en las teorías de la administración eficiente promovidas por los clásicos Taylor y Fayol, y concretamente en la revolución científica y tecnológica que dio vida al estudio sistemático del trabajo y a los principios de la organización y la planificación.”<sup>54</sup> La planificación es un proceso que permite hacer una conexión entre el presente y el futuro para lograr eficiencia, eficacia, productividad, en las decisiones y las acciones a desarrollarse en el futuro próximo.

La planificación en el Estado tiene sus antecedentes desde el siglo XX, la cual está determinado por aspectos de carácter político asociados con el tipo de Estado, “la planificación como herramienta ha tenido incidencia en la gestión pública, a través de sus modelos o enfoques metodológicos, a los que se pueden identificar cuatro principales modelos de planificación que predominaron también cuatro diferentes etapas de transformaciones institucionales en la historia reciente. Éstos requirieron cambios en la visión, métodos e instrumentos de la disciplina, adaptándola a las nuevas circunstancias de tal forma que apoyara adecuadamente la gestión pública. Estos modelos son: planificación normativa, planificación indicativa, planificación estratégica y planificación situacional”<sup>55</sup>. En los últimos años se ha desarrollado un nuevo modelo que es la planificación estratégica basada en resultados. Cada uno de estos modelos respondía a las necesidades, prioridades y objetivos a resolver por el Estado en su momento.

---

<sup>54</sup> Luisa María Martínez O, *La Planificación en el Siglo XXI. Desafíos Institucionales y Claves para un Nuevo Enfoque*, Panamá, juniode2013, <http://old.clad.org/documentos/otrosdocumentos/La%20Planificacion%20del%20Siglo%20XXI.pdf>

<sup>55</sup> *Ibídem*.

## Planificación Imperativa / normativa

La planificación imperativa se desarrolló a principio del siglo xx, el papel del “Estado, en lo económico, debía ser una suerte de gran empresa que produjera de acuerdo a un plan central y no conforme a los caprichos del mercado. Ello debería llevar, sostenían sus mentores, a eliminar fenómenos propios de la anarquía capitalista como la sobreproducción o el desempleo”<sup>56</sup> este tipo de planificación es impuesta por el Estado quien controla las acciones y decisiones a implementarse.

“La planificación imperativa es aquella cuyas disposiciones acerca de qué y cuánto ha de producirse, qué precios y salarios han de fijarse, qué política de inversiones debe adoptarse, etc., se establecen con carácter obligatorio para todas aquellas personas comprendidas por el plan, de modo tal que la comunidad no se encuentra libre de comportarse según su propia voluntad, sino que debe ajustarse a lo que el plan ha dispuesto.”<sup>57</sup>

para este tipo de planificación la propiedad privada no existe y el mercado no tiene un rol relevante en el ámbito económico ya que este no toma decisiones vinculantes o relentes, el Estado es el único competente en la toma de decisiones y asignación de recursos a sus Ministerios basado en el sistema de prioridades estableciendo un orden y categorización de objetivos a partir de la jerarquización de las producciones, abastecimiento de las ramas prioritarias y de las inversiones en proyectos esenciales.<sup>58</sup> La planificación imperativa es de carácter obligatorio, todo aquel que incumpla las disposiciones del plan, están sujetos sanciones jurídicas que pueden ser sanciones penales, civiles o fiscales. La naturaleza y la severidad de las sanciones varían de acuerdo al país de que se trate y a la tradición jurídica.

---

<sup>56</sup> Carlos A. De Mattos, *De la planificación a la gobernanza: Hacia una nuevo modo de gestión urbana*, Revista Paranaense de Desarrollo, núm. 107, julio-diciembre 2004, [http://www.uned.ac.cr/extension/images/ifcmdl/De\\_Mattos\\_\\_De\\_la\\_Planificacion\\_a\\_la\\_gobernanza.pdf](http://www.uned.ac.cr/extension/images/ifcmdl/De_Mattos__De_la_Planificacion_a_la_gobernanza.pdf)

<sup>57</sup> Mario Molins Pera, *Teoría de la planificación*, Caracas 1998, <https://books.google.com.sv/books?id=RuMoNe51MMoC&pg=PA96&lpg=PA96&dq=planificacion+imperativa+e+indicativa&source>

<sup>58</sup> *La Planificación en el Siglo XXI. Op.cit.*

Algunas de las críticas que se le hacen a la planeación normativa es que ignora a varios actores en juego, pero se debe tener en cuenta que cada tipo de planificación contiene su propia metodología y forma de actuar, en unas se le brinda una vital importancia solamente al Estado y al plan realizado por este. En la planificación imperativa el Estado actúa de manera directa debido a que es el organismo central de planificación.

### **Planificación Indicativa**

En la planificación indicativa o también llamada elástica los objetivos y las disposiciones del plan no son impuestos con carácter obligatorio, como su nombre lo indica solo sugiere pero no obliga. El papel del Estado es de forma indirecta debido a que la planificación solo es una herramienta que sugiere a los agentes económicos, porque reconoce y mantiene la propiedad privada sobre los medios de producción dentro del mercado.

La actitud del Estado se limitara a la mera exposición del plan. “Por ello es que la planificación indicativa supone, como elemento primordial de su ejecución, la fijación de elementos de disuasión y de persuasión a fin de desalentar y alentar, respectivamente”<sup>59</sup>.

En este tipo de planificación el Estado es meramente espectador de la planificación que se realiza, ya que los jugadores principales son los organismos económicos que buscan los mecanismos necesarios para que el Estado quede al margen de la situación, valiéndose siempre de la persuasión y disuasión al momento de la participación de Estado como actor dentro de todo el proceso de la planificación,

En la “planificación indicativa se incluyen previsiones sobre el comportamiento futuro de la demanda, los recursos necesarios para satisfacerla, la evolución de las condiciones del mercado para garantizar el suministro, los criterios de protección ambiental y otro conjunto de previsiones que se convierten en instrumento esencial al servicio de instancias administrativas y de operadores

---

<sup>59</sup> *Planificación Imperativa e Indicativa*. Capítulo II  
[http://www.gordillo.com/pdf\\_tomo11/secc3/planificacion2.pdf](http://www.gordillo.com/pdf_tomo11/secc3/planificacion2.pdf)

económicos, facilitando tanto la toma de decisiones de inversión, por parte de la iniciativa privada, como de política energética. El proceso de planificación incluye, básicamente, las principales variables económicas a partir de las cuales se elaboran las proyecciones de los sectores que se consideran prioritarios con base en diagnósticos<sup>60</sup> esta es aplicada principalmente en economías capitalistas debido a que sus herramientas principales son la persuasión y disuasión; El proceso de planificación incluye, básicamente, las principales variables económicas a partir de las cuales se elaboran las proyecciones de los sectores que se consideran prioritarios con base en el diagnósticos.

### **Planificación Estratégica**

La planificación estratégica es el proceso de determinar cómo se puede hacer el mejor uso posible de sus recursos, funcionando como una carta de navegación para las decisiones a implementar por el Gobierno. La planificación estratégica parte de un análisis crítico de las posibles razones de interés público, evaluando factores de interés para el gobierno que pueden ser políticos, económicos, sociales y tecnológicos, etc. De esta manera se establecen las acciones a realizarse en cada uno de estos factores importantes o prioritarios.

Implementa una manera estratégica para el proceso de interacción con una realidad dinámica, involucrando a diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales, así como otras a otros stakeholders. Este tipo de planificación supone una innovación en el sector público en términos de liderazgo y dirección, sin dejar de lado la importancia de la economía como área predominante dentro del Estado.

La planificación estratégica dentro de su diseño desarrolla diferentes etapas que van desde el diagnóstico, y análisis de la realidad hasta la implantación de dicha planificación “Se diseñan e introducen instrumentos metodológicos para trabajar la multidimensionalidad y la realidad en continuo cambio. Las exigencias por mayor eficiencia apresuraron las decisiones sobre nuevas reformas del Estado o,

---

<sup>60</sup> *Ibidem*.

mejor, de las relaciones entre el Estado y la sociedad, donde el primero fue perdiendo cada vez más protagonismo -acusado de ineficiente, ineficaz- pero no para entregarlo al mercado como comúnmente se afirma, sino para dar paso a las organizaciones privadas, a quienes no solo se les imitó en sus modelos de gestión sino que se les entregó la provisión de algunos bienes que hasta el momento eran privativos del Estado”<sup>61</sup> La planificación Estratégica Comprende toda una serie de técnicas desarrolladas, con la intención de apoyar el análisis y la elaboración de estrategias. Este tipo de planificación se abordara de manera más amplia, en el último acápite de este capítulo.

### **Planificación Situacional / Estratégica**

Es el proceso de definir el curso de acción y los procedimientos requeridos para alcanzar los objetivos y metas. El plan establece lo que hay que hacer para llegar al estado final deseado.

Es una de las herramientas más modernas para la planificación estratégica de políticas públicas, se basa en un análisis situacional donde intervienen todos los actores sociales en busca del bien común, para el teórico Carlos Maltus, “señala que la acción de gobierno se articula en tres vértices de un sistema complejo constituido por el proyecto de gobierno, la gobernabilidad y la capacidad de gobierno. El triángulo de gobierno es una estructura conceptual que permite establecer un sistema de correlaciones entre estos tres componentes. El proyecto de gobierno define los objetivos, identifica los problemas, selecciona el conjunto de operaciones para su resolución y administra los recursos necesarios para su ejecución”<sup>62</sup>, este tipo de planificación es un proceso político técnico de gestión social que construye un plan, con la articulación y participación de los actores involucrados.

La planificación estratégica situacional se caracteriza por cuatro momentos que constituyen relaciones entre sí que se repiten constantemente, diferenciándose de

---

<sup>61</sup> *Ibíd.*

<sup>62</sup> Alfredo Osorio, *Planeamiento Estratégico*, Quinta edición (agosto 2003), 44.

las tradicionales formas de planificar, Momento Explicativo, Normativo, Estratégico y Tático Operacional.

- Momento Explicativo: Consiste en la selección de los problemas estratégicos del plan, el actor que planifica está permanentemente indagando sobre las oportunidades y problemas que enfrenta, e intentando explicarse las causas que lo generan.
- Momento Normativo: es aquel en el cual el actor que planifica diseña cómo debe ser la realidad o la situación. se definen los resultados esperados del plan y el grado de influencia del escenario sobre la realización de las operaciones.
- Momento Estratégico: Se desarrolla el análisis de viabilidad del diseño y las acciones del plan creado.
- Momento Tático Operacional: Es el momento de desarrollar la implementación del plan y cumplir los objetivos y metas, establecidos en el plan<sup>63</sup>.

Cada uno de estos momentos se articula entre sí, para la formulación de un plan que dé respuesta a los problemas de la realidad “La planificación estratégica pública involucra las variables políticas, no solo se refiere a planificación económica. La economía no es lo único ni lo más importante, contempla las relaciones sociales entre el Estado y la sociedad como una relación dialéctica y en constante cambio, se produce en un ambiente de permanente conflicto de intereses, incluido el conflicto entre sector privado y público, involucra la generación de valor público, pero su mayor diferencia se la da el carácter situacional de su enfoque”<sup>64</sup> se proyecta el futuro como modelo en un inicio de procesos de cambio. Proporciona elementos para mantener la direccionalidad y viabilidad del plan revisando de manera continua y adecuando los cambios a la realidad cambiante.

---

<sup>63</sup> Francisco Javier Uribe Rivera, *Argumentación y construcción de validez en la Planificación Estratégica-Situacional* de Matus, Río de Janeiro. 27 (2011): 2.

<sup>64</sup> *Ibíd.*

Por lo tanto la planificación estratégica es una de las formas más ejecutadas, debido que contiene elementos que la hacen factibles a la hora de implementarla; se debe considerar de igual manera que la planificación ha sufrido diferentes transformaciones desde sus inicios logrando adaptarse a las exigencias y retos de cada sociedad y gobierno, creando las reglas y normas generales bajo las cuales se desarrollara, esto implica que el análisis de los diferentes factores y variables es constante para lograr los resultados esperados.

#### **1.1.4 Fundamentación teórica**

El origen de la Teoría Administrativa Moderna tiene sus inicios con la revolución industrial la cual incorpora nuevos factores que ayudan a que la organización se centre en el logro de sus objetivos, a través de la eficiencia, eficacia y obtener así la productividad deseada. Para ello es necesario incorporar los subsistemas administrativos, donde la planificación surge, como recurso principal e inicial para la ejecución de estrategias. “La moderna teoría administrativa como conjunto de acciones y conocimientos basado en fundamentos teóricos es producto del siglo XX, sin embargo en este periodo se ha desarrollado un avances progresivos y se han generado nuevas teorías administrativas”<sup>65</sup> las cuales debe ser retomadas no solo como un conjunto de conceptos, si no como conjunto de conocimientos aplicables a cada una de las actividades humanas del proceso administrativo.

Henry Fayol principal exponentes de la teoría administrativa clásica, quien dirigía sus investigaciones a las empresas del sector privado y al Estado, quien con sus investigaciones comprobó que los principios administrativos eran aplicables a todas las empresas sin importar su naturaleza, objetivos y magnitud. De la agrupación de estos principios, Fayol concluyó: "No hay doctrina administrativa para la industria y una doctrina administrativa para el Estado; no más que una sola doctrina administrativa. Los principios y las reglas que valen para la industria valen

---

<sup>65</sup> García González, *Teorías de la Administración, Curso Liderazgo. Trabajo en Equipo y Solución de Problemas*. Documento de Apoyo, [http://www.lettrak.com.co/alejandro/material/adm/teoremas\\_administrativos.pdf](http://www.lettrak.com.co/alejandro/material/adm/teoremas_administrativos.pdf)

para el Estado y recíprocamente." <sup>66</sup> los bienes y recursos privados o públicos deben ser usados de manera eficiente para lo cual Henry Fayol, "define el acto de administrar como planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar. Las funciones administrativas abarcan los elementos de la administración, es decir, las funciones del administrador"<sup>67</sup>:

- Planear: visualizar el futuro y trazar el programa de acción.
- Organizar: construir las estructuras material y social de la empresa.
- Dirigir: guiar y *orientar* al personal.
- Coordinar: enlazar, unir y armonizar todos los actos y esfuerzos colectivos.
- Controlar: verificar que todo suceda de acuerdo con las reglas establecidas y las órdenes dadas.

La planeación es la etapa inicial del proceso administrativo que proyecta y crea las estrategias para el futuro deseado, en este nuevo proceso administrativo la planificación va a tener mayor importancia, debido a que es una herramienta que ayudara a obtener los mayores resultados y aprovechar todo el rendimiento de los escasos recursos.

La evolución en los procesos administrativos y sociales conllevan a la planeación a dejar de ser, solo un elemento dentro de las teorías administrativas y económicas volviéndola una teoría dentro de la administración, La teoría de la planificación moderna se ha desarrollado a Partir de múltiples fuentes disciplinarias la cual la definen como "una reflexión acerca de las formas, los medios, los contenidos y las repercusiones de las acciones colectivas orientadas a la producción de transformaciones. Posee un importante arsenal de conceptos, de escuelas, de enfoques y de investigaciones orientadas a producir (este tipo de) conocimiento básico y aplicado"<sup>68</sup>. Esta teoría busca influir en el modelo de

---

<sup>66</sup> Henry Fayol. *Administración industrial y general*. (Buenos Aires, 1979)

<sup>67</sup> Chiavenato L, *Introducción a la Teoría General de la Administración*, cap. 4 Teoría Clásica de la Administración,  
[http://loginbp.untrefvirtual.edu.ar/archivos/repositorio/0/32/html/archivos/doc/Chiavenato\\_Introd-a-la-teoria\\_cap-4.pdf](http://loginbp.untrefvirtual.edu.ar/archivos/repositorio/0/32/html/archivos/doc/Chiavenato_Introd-a-la-teoria_cap-4.pdf).

<sup>68</sup> Luis M. Cuervo y Jorge Matta *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro*, Gestión Pública, # 81 ,(2014),  
<http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2014/14479.pdf>

conducción social en general y la gestión pública principalmente, al punto de ser considerada inicialmente como “el procedimiento idóneo para construir una nueva estructuración de la comunidad humana” (De Mattos, 2010). Haciendo alusión a diversas áreas y su papel como herramienta para la conducción de procesos de cambio y transformación estructural; así como el cumplimiento de obligaciones básicas del Estado.

La planificación también “es una disciplina, un oficio profesionalizado que cuenta con escuelas, tradiciones de pensamiento, publicaciones, conceptos y métodos. En este sentido, cuenta con capacidades de formación de personas, las cuales, además suelen constituir asociaciones y gremios a través de los cuales se intercambia la experiencia, se certifica la calidad de ciertos procedimientos, se crean canales y medios de formación continua, de capacitación y aprendizaje permanentes”<sup>69</sup>.

La teoría administrativa nace en el área económica pero debido a su evolución y a la necesidad de su aplicación en otras áreas como la política y el área social, surgen nuevos conceptos y nuevas teorías, una de ellas es la teoría de la planificación económica en la gestión pública que nace en el siglo XX, con una serie de elementos de carácter político que están asociados con el sistema económico de cada Estado, convirtiéndola en una herramienta para el Estado, siendo una hoja de ruta para gestionar y administrar sus recursos a un futuro próximo.

## **1.2 Planificación estratégica**

### **1.2.1 Características de la Planificación Estratégica**

La planificación ha acompañado al hombre desde el inicio de la historia convirtiéndose en una herramienta importante a través del devenir del tiempo. Se ha utilizado no solo en aspectos económicos, sino que también se ha visto a bien incluirla en la gestión pública, resaltando la necesidad de los gobiernos de

---

<sup>69</sup> *Ibíd.*

planificar, debido a que contribuye con nuevas técnicas y herramientas a utilizar dentro de la gestión pública.

Existe un método en particular que le sienta muy bien para la misión de la gestión pública y es la Planificación Estratégica. Pero ¿qué ha hecho a este tipo de planificación una herramienta muy importante dentro de la gestión pública? Este nuevo tipo de planificación es una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones y al camino para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen. Consiste en la formulación de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción para alcanzar dichos objetivos.”<sup>70</sup> Planificación Estratégica es un proceso que permite a las organizaciones plantear objetivos a mediano y largo plazo, proyectándose a un futuro exitoso a través de las estrategias planteadas basadas en la observación de la realidad y las necesidades que lo rodean. Por lo tanto es una herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones, esto permite apoyar a la toma de decisiones de las organizaciones en torno al que hacer actual.

La planificación hacia el futuro es muy importante, permite elaborar estrategias acertadas y acorde “Con la planificación estratégica se consigue una evaluación sistemática de las actividades de la organización pública, que posibilita la definición de los objetivos a medio y largo plazo, de sus metas y el desarrollo de las estrategias para conseguirlos. Con la planificación estratégica se trata de prever y establecer las acciones que pueden llevar a la organización pública hacia el futuro.”<sup>71</sup> La Planificación Estratégica permite proyectarse al futuro, elaborar las estrategias apropiadas para enfrentar los cambios que puedan afectar los logros definidos. En los últimos años se ha convertido en un eje principal dentro de la

---

<sup>70</sup> Kelly Dumorné, *Planificación Estratégica*, (Universidad Austral de Chile, 2013), <http://www.eumed.net/libros-gratis/2013b/1348/planificacion-estrategica.html>

<sup>71</sup> Alberto Vaquero García, *La Planificación en el sector público*, (La Región, 2015), [https://www.google.com.sv/?client=firefox-b&gws\\_rd=cr&ei=5n6rV5WdHYLZmwHmjKTQCA#q=caracteristicas+de+la+planificacion+estrategica+en+la+gestion+publica](https://www.google.com.sv/?client=firefox-b&gws_rd=cr&ei=5n6rV5WdHYLZmwHmjKTQCA#q=caracteristicas+de+la+planificacion+estrategica+en+la+gestion+publica)

gestión pública, debido a que permite elaborar estrategias basadas en la realidad, por esta razón una de las características es la evaluación constante de los recursos y de los resultados, que contribuye a tener una visión más amplia de lo que se tiene para gestionar lo que se necesita.

Otra de las características es la capacidad de prever hacia el futuro, “La planificación estratégica, hace posible una evaluación sistemática de las actividades de la organización pública, que posibilita la definición de los objetivos a mediano y largo plazo, de sus metas y el desarrollo de las estrategias para conseguirlos. Con la planificación estratégica se trata de prever y establecer las acciones que pueden llevar a la organización pública hacia el futuro.”<sup>72</sup> Esto induce a las organizaciones públicas a definir sus objetivos a mediano y largo plazo, con la intención de crear escenarios acordes a los objetivos y la vez presentar posibles soluciones, en otras palabras, la Planificación le permite a las organizaciones públicas estar preparados para responder positivamente ante cualquier situación, le permite tener diferentes puntos de vista, opciones u alternativas para lograr exitosamente los objetivos planteados.

La planificación estratégica se caracteriza por identificar las fortalezas para enfrentar las amenazas, desarrollar un FODA\* que permita identificar las fortalezas, oportunidades que las organizaciones públicas tienen y que pueden trabajar para convertirlas en ventajas, trabajar para tener respuestas a las debilidades y amenazas que impidan el cumplimiento de los objetivos, “una de las funciones instrumentales de la planificación estratégica es hacer un balance entre tres tipos de fuerzas, que responden a su vez a distintas preguntas: las oportunidades y amenazas que enfrenta la organización y que provienen del medio externo: ¿Cuáles serán las demandas que planteará el entorno? ¿Qué tipo de dificultades y obstáculos pueden entorpecer nuestra capacidad de respuesta?”<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> *Ibíd.*

<sup>73</sup> Kelly Dumorné, *Planificación Estratégica*, (Universidad Austral de Chile, 2013), <http://www.eumed.net/libros-gratis/2013b/1348/planificacion-estrategica.html>

Las instituciones públicas desarrollan su capacidad de respuesta, teniendo siempre en cuenta la misión de la organización, los diferentes desafíos a los que se puede enfrentar, para ello se elaboran las estrategias adecuadas para alcanzar la meta; Por ejemplo, si el gobierno tiene como meta incluir nuevos cooperantes para ayuda al desarrollo, primero debe identificar aquellas amenazas que podrían limitar recibir cualquier tipo de ayuda: violencia, falta de transparencia, mal uso de los recursos, la reducción de la ayuda humanitaria, entre otros, enfocándose en aquellas fortalezas que permitirán minimizar la situación de amenaza.

Al poner en marcha la Planificación Estratégica se obliga a las autoridades a evaluar constantemente los planes ejecutados, con el fin de monitorear si las estrategias están dando los resultados esperados y a la vez tratar de darle soluciones a las que aún están pendiente. Esta característica es muy importante ya que las instituciones públicas están comprometidas a informar sobre los resultados obtenidos.

“El plan debe tener resultados que serán conocidos conforme se vayan logrando”<sup>74</sup> esto también podría considerarse como una ventaja, pues se evalúa constantemente los procesos se garantiza el éxito de estos, con la participación y el compromiso de los involucrados, proponiendo soluciones para evitar el retroceso o incumplimiento.

Se identifican las debilidades en el proceso que de una u otra manera repercuten en logro de los objetivos. “La planificación estratégica es de naturaleza flexible, ya que debe adaptarse a las circunstancias cambiantes del momento y lugar.”<sup>75</sup> Por otra parte la planificación debe adaptarse a las necesidades y circunstancias para responder de manera efectiva, es aquí donde radica la importancia de evaluar constantemente a fin de incluir nuevas estrategias que mejoren los procesos.

---

\*Es el estudio de la situación de una organización a través de sus Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas, tal como indican las siglas de la palabra y de esta manera planificar una estrategia a futuro.

<sup>74</sup> Silvio Testa, *Características de la Planificación Estratégica*, (Net enciclopedia virtual, 2012), <http://www.eumed.net/libros-gratis/2012b/1236/caracteristicas-planificacion-estrategica.html>

<sup>75</sup> *Ibíd.*

Por lo tanto cada una de las características de la planificación deben de estar orientados a las necesidades de satisfacer los propósitos con los cuales va orientada, es por esta razón que en la gestión pública en la planificación da resultados óptimos porque se basa en las necesidades y en base a esto se adopta, es debido a esto que se plantea que la planificación estratégica es una de las herramienta que más proporciona ayuda a mejorar el trabajo de las instituciones públicas, proporciona mayor control dentro de estas instituciones y se involucra a todos los responsables, esta es la característica más importante.

### **1.2.2 Importancia de la Planificación Estratégica**

En los últimos años la Planificación Estratégica se ha vuelto una herramienta indispensable debido a que permite adaptar sus funciones a las necesidades de los ciudadanos. Para este tipo de planificación los planes deben ser elaborados con base a las necesidades del entorno que lo rodea y para beneficio de los ciudadanos “los responsables de la gestión pública tienen la obligación de saber qué hacer para mejorar el funcionamiento de su organización, de prever las consecuencias de todos los cambios del entorno sobre su estructura organizativa, de organizar adecuadamente los recursos y las capacidades y de mejora la calidad de sus actividades.”<sup>76</sup> Es una herramienta muy útil, ya que su naturaleza es proyectarse, esto permite que las organizaciones al elaborar sus estrategias, logran los objetivos y metas trazados al inicio, este es otro aspecto muy importante de la planificación.

La gestión pública se ve afectada por la incidencia de los cambios constantes, que obligan a la gestión pública a crear nuevas estrategias para adaptarse a los cambios, “La gestión pública tiene nuevos desafíos en un mundo global que se construye en base a sociedades, de la información, del conocimiento y de la

---

<sup>76</sup> Alberto Vaquero García, *La Planificación en el sector público*, (La Región, 2015), [https://www.google.com.sv/?client=firefox-b&gws\\_rd=cr&ei=5n6rV5WdHYZmwHmjKTQCA#q=caracteristicas+de+la+planificacion+estrategica+en+la+gestion+publica](https://www.google.com.sv/?client=firefox-b&gws_rd=cr&ei=5n6rV5WdHYZmwHmjKTQCA#q=caracteristicas+de+la+planificacion+estrategica+en+la+gestion+publica)

innovación. Requiere por tanto, un nuevo tipo de gestión. El Estado debe ser un facilitador, no es solamente el que impone las reglas de juego, el que aplica medidas coercitivas. Su función es generar “valor agregado” en los individuos (desarrollo humano) y en sus organizaciones (capacidad de emprendimiento y de innovación). Su gran responsabilidad es que el “capital social” se reproduzca constantemente.”<sup>77</sup> Por lo tanto la planificación estratégica se ha convertido en una herramienta innovadora para la gestión pública, es a través de ella que los gobiernos trabajan con planes pensados en los posibles escenarios a los cuales se pueden enfrentar.

Representa una nueva forma de tomar decisiones acertadas para cada situación, su importancia radica en la efectividad de los planes a ejecutar, dichos planes están basados en estudios del entorno y la realidad en la que están sumergidos, desde este punto las estrategias son más prácticas y permiten a las autoridades evaluar las más apropiadas para el logro de los objetivos, permitiéndoles modificar cualquier estrategia, antes o durante la ejecución de los planes. “la esencia de la planeación estratégica consiste en la identificación sistemática de las oportunidades y peligros que surgen en el futuro con el objeto de tomar la mejor decisión en el presente, explotar de la mejor manera dicha oportunidad y evitar los peligros”.<sup>78</sup> Por lo tanto la observación y anticipación son dos elementos esenciales que son clave y que definen por qué la planificación estratégica es determinante para la gestión pública, se confirma que cuando se previene cualquier amenaza se está preparado para los cambios, y cumplir fielmente la Misión de la institución.

La Planificación Estratégica orienta sobre los procesos más indicados para lograr los objetivos trazados, esto no significa que los dirigentes de las instituciones no sean necesarios más bien es una guía que permitirá a los funcionarios o dirigentes identificar las fortalezas de la institución para aprovecharlas y crear

---

<sup>77</sup>Fernando Sánchez Albavera, *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*, (Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES, 2003), 21.

<sup>78</sup> Conrado Aguilar Cruz, *La necesidad de la planeación estratégica*, (Agosto 2000), 24.

estrategias para cumplir con la Misión y los objetivos. Sin embargo es determinante el compromiso de los responsables o altos dirigentes de las instituciones públicas. “Y, en esta tarea la alta dirección desempeña un papel muy importante; pero ¿qué debemos entender como alta dirección? la alta dirección es el órgano que dirige, determina la visión y establece normas, afronta tareas específicas, requiere su propia organización y resuelve problemas estructurales y estratégicos específicos, en relación con el tamaño, la complejidad, la diversidad, el crecimiento, el cambio y la innovación.”<sup>79</sup> La alta dirección es la responsable de decidir cuáles son las mejores opciones para la institución, a partir de que conoce perfectamente las necesidades.

Un aspecto importante de la planificación es que evalúa si las estrategias son las indicadas para el cumplimiento de la misión que la institución se ha propuesto, además al evaluar los logros también se evalúa la efectividad de los procesos. Entre los beneficios esta la necesidad de establecer una definición clara de los objetivos y de sus campos prioritarios de actuación. La planificación estratégica precisa que las organizaciones públicas establezcan acciones específicas que se desarrollen para conseguir dichos objetivos. con la planificación estratégica se consigue mejora en la toma de decisiones públicas y la asignación eficiente de los recursos, se potencia la comunicación entre las distintas unidades y colectivos que conforman la organización pública. la planificación estratégica dinamiza los sistemas de gestión, desarrollando unidades organizativas proactivas, preparando a las instituciones públicas para los desafíos futuros. Con objetivos claros es más fácil definir el rumbo que se le quiere dar a las estrategias para el logro de estos. La Planificación Estratégica hace hincapié en la importancia de la comunicación entre las diferentes unidades involucradas, todos deben trabajar en conjunto. Permite que las instituciones puedan responder a los diferentes desafíos que se les puedan presentar, con mecanismos de respuesta que se puedan adaptar a los cambios inesperados.

---

<sup>79</sup> *Ibíd.*

### 1.2.3 Etapas de la Planificación Estratégica

En los acápites anteriores se ha analizado las principales características de la Planificación Estratégica y su importancia en la gestión pública. Para alcanzar los objetivos y las metas que las instituciones tienen. Prevé las alternativas necesarias para que la institución pueda adaptarse a cualquier cambio o situación que pueda bloquear o limitar el cumplimiento de sus objetivos. La planificación estratégica pasa por etapas o pasos a seguir. Existen diferentes opiniones entre los autores sobre estas etapas o pasos. Así las etapas de la Planificación estratégica son:

- Etapa filosófica.
- Etapa Analítica.
- Etapa Operativa.
- Etapa de implementación y seguimiento

#### **Etapa Filosófica**

Esta es la primera etapa de la Planificación Estratégica, durante esta etapa el equipo debe plantearse cuales son los puntos esenciales, es en esta etapa donde es necesario la creación de la misión y la visión de la organización, la cual dará un punto de partida y a la vez permitirá la elaboración de la ruta a seguir “En esta etapa se lleva a cabo el Proceso de Reflexión Estratégica, paso fundamental para un buen despliegue de la estrategia. Hay que reflexionar sobre los puntos clave de la estrategia y sus interrelaciones.”<sup>80</sup> De esta etapa depende que el proyecto despegue de la manera indicada, si no se identifican los puntos clave, las estrategias no tendrán razón de ser ya que no tendrán una misión y visión por la cual se podrán dirigir, es importante recalcar este punto ya que de esto depende el rumbo que se desee tomar.

---

<sup>80</sup> Francisco Paez, *Planificación Estratégica: Las etapas*, (CmGestión, 2012), <http://www.cmigestion.es/2012/direccion-estrategica/planificacion-estrategica-ii-las-etapas/>

Al determinar las necesidades se debe identificar los grupos de interés, en este caso, todas aquellas personas que dependen o están ligadas con la organización y que pueden verse afectados por las decisiones que los gobernantes decidan poner en marcha. “Estos grupos tienen algún interés en los resultados y efectos de la organización y ésta depende de ellos en alguna medida para existir. Todos ellos conforman grupos de interés que la organización debe tener en cuenta para definir su estrategia.”<sup>81</sup> Los grupos de interés de un gobierno, no se limita a las personas que habitan dentro del territorio, también hay que tomar en cuenta a los nacionales que están fuera del país, que también pueden verse afectados por las decisiones de los gobiernos, en el momento de identificar los grupos de interés, se debe pensar en todos aquellos grupos que se verían afectados positiva o negativamente por las políticas que quiera impulsar el gobierno.

El punto medular de esta etapa está en la elaboración de la misión y visión que el gobierno debe tener. La misión debe expresar el propósito de la organización, “La misión es una descripción de la razón de ser de la organización, establece su “quehacer” institucional, los bienes y servicios que entrega, las funciones principales que la distinguen y la hacen diferente de otras instituciones y justifican su existencia.”<sup>82</sup> Es en esta parte donde se describe, el propósito que tiene la institución. Esto permite tener una imagen del quehacer de la institución y a la vez posibilita que otras instituciones se identifiquen con su causa. Para el proceso de construcción de la misión es necesario la participación de los que se encuentran al mando es decir, los responsables de que la institución funcione, esto permite mayor compromiso por parte de las autoridades en la construcción de las estrategias.

---

<sup>81</sup> Presidencia de la República Oriental del Paraguay, *Guía Metodológica de Planificación Estratégica*, (oficina de planeamiento y presupuesto, 2005)

<sup>82</sup> Marianela Armijo, *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), (Santiago de Chile, 2011), p 29.

En cuanto a la visión, es la idea que se tiene para la institución, el futuro deseado para la organización, además de los valores con los cuales quieren ser identificados, la visión debe permitir a los ciudadanos que pueden esperar de la entidad, la formulación de la visión dentro del proceso de Planificación Estratégica es importante ya que presenta los valores bajo los cuales estaría trabajando, a la vez permite que las personas se identifiquen con la causa. “En el proceso de planificación estratégica la definición de la visión no es solo para efectos comunicacionales y/o de cohesión institucional. Es fundamental volver a revisar la “visión”, cuando se formulen los objetivos estratégicos, en la medida que el compromiso que se establece en éstos debe ser coherente con las aspiraciones, valores y posicionamiento que espera lograr la entidad.”<sup>83</sup> Por esta razón no se debe entender que el proceso de creación de la misión y visión de la institución es pérdida de tiempo, al contrario, esto proporcionara el rumbo por el cual la institución debería empezar en el proceso de planificación.

### **Etapa Analítica**

En esta etapa se debe hacer un análisis del entorno de la institución, se debe hacer un estudio minucioso de las condiciones internas y externas de la institución, es en esta etapa donde se debe identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. Lo cual permitirá identificar las brechas que pueden impedir el cumplimiento de los objetivos. “El compromiso por un determinado resultado requiere analizar si la organización estará en condiciones de asumir dicho desafío desde el punto de vista de sus capacidades y de las condiciones que le impone el entorno, las cuales inhibirán o potenciarán el logro de los objetivos.”<sup>84</sup> Con este análisis se pretende identificar lo que se necesita mejorar, conocer los puntos fuertes que contribuirán al crecimiento de la entidad.

- Las oportunidades son situaciones o factores socio-económicos políticos o culturales que están fuera de nuestro control, cuya particularidad es que

---

<sup>83</sup> *Ibíd*em, pág. 40

<sup>84</sup> Marianela Armijo, *Manual de Planificación Estratégica*, Instituto de Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social(ILPES), (Santiago de Chile, 2009)

son factibles de ser aprovechados si se cumplen determinadas condiciones en el ámbito de la organización.

- Las amenazas son aquellos factores externos que están fuera de nuestro control y que podrían perjudicar y/o limitar el desarrollo de la organización. Las amenazas son hechos ocurridos en el entorno que representan riesgos para la organización.
- Las fortalezas son las capacidades humanas y materiales con las que cuenta la organización para adaptarse y aprovechar al máximo las ventajas que ofrece el entorno social y enfrentar con mayores posibilidades de éxito las posibles amenazas.
- Las debilidades son las limitaciones o carencias de habilidades, conocimientos, información, tecnología y recursos financieros que padece la organización y que impiden el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el entorno social y que no le permiten defenderse de las amenazas.<sup>85</sup>

Al identificar cuáles son las limitaciones y las fortalezas, le permitirá elaborar estrategias acordes. Hay que recordar que el medio en el que las instituciones están inmersas es muy cambiante por lo tanto deben estar preparados para ello y al estar conscientes de este punto, se anticipa y se elaboran las estrategias adecuadas.

### **Etapas Operativa**

En la etapa operativa es donde se elaboran los objetivos estratégicos, a partir del análisis interno y externo proporciona un punto de partida y la elaboración de los objetivos es más fácil porque se tiene una perspectiva más crítica de la realidad. Los objetivos deben ser claros, precisos y concisos, además deben estar acorde a la misión y visión que tienen la institución. “Los objetivos deben redactarse de manera muy precisa, para evitar que pueda haber confusión entre la actividad, los medios que ésta requiere y el resultado final que se busca alcanzar. El enunciado de los objetivos debe referirse a tres componentes esenciales: un área de

---

<sup>85</sup> Ibídem.

actividad; un tiempo de realización y un logro concreto.”<sup>86</sup> Los objetivos permiten tener claro lo que se quiere lograr y adaptar las estrategias a la realidad de la institución, las autoridades deben estar involucrados en la formulación de los objetivos porque son ellos quienes representan a los ciudadanos y son ellos los encargados de velar por sus intereses. Existen algunas reglas, que de acuerdo a diferentes autores, ayudan a formular los objetivos. Entre otras, los objetivos deben:

- Ser claros y específicos tanto en la descripción como en el origen.
- Ser medibles, al ser una acción deben diferenciarse de las políticas o deseos.
- Formularse por escrito.
- Ser ambiciosos pero realistas y alcanzables en un lapso predefinido temporalmente.
- Ser desafiantes e innovadores de manera de motivar a las personas a su consecución.
- Congruentes entre sí y coherentes temporalmente.<sup>87</sup>

Los objetivos deben verse como una guía que colaborara con el curso que debe ser seguir para cumplir con las metas, al trazarse objetivos realistas, es más fácil elaborar las estrategias adecuadas para poder enfrentar el cambiante entorno en el cual en el que está inmerso la entidad.

Es esta etapa se elaboran las estrategias que se van a poner en marcha y para ello es necesario tomar en cuenta la misión, visión y objetivos, basados en eso y en el estudio interno y externo que previamente se elaboró, permitirá la creación de estrategias pertinentes para cada una de las necesidades identificadas. “El

---

<sup>86</sup> Fernando Sánchez Albavera, *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*, (Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES, 2003), p 48.

<sup>87</sup> DS Jordán, *Etapas de la Planificación Estratégica*, (Consultoría organizacional, 2009), <http://headconsulting.blogspot.com/2009/12/etapas-de-la-planificacion-estrategica.html>

Plan Estratégico resume como la organización define la situación actual, establece los objetivos y metas que revelan donde se quiere llegar y desarrolla una serie de estrategias que explica cómo piensa alcanzar esos objetivos y metas. El plan estratégico maneja una visión de largo plazo (por ejemplo 5 o 10 años). El plan estratégico se ejecuta mediante una serie de planes de acción de más corto plazo, también descrito como plan operativo, plan anual o plan táctico. Un plan de acción o plan operativo bien desarrollado vincula el plan estratégico con la parte operativa de la organización. Para el logro de las metas a largo plazo es necesario el cumplimiento de las metas a corto plazo y el plan estratégico debe proporcionar los pasos para lograrlo, las estrategias deben ser claras, especificando recursos, tiempo, responsable y actividades necesarias, “El plan de acción describe que es lo que debe ocurrir, quien lo debe hacer y cuando debe completarse. Traduce las acciones estratégicas en un plan de implementación anual.”<sup>88</sup> En la elaboración de las estrategias se deben asignar responsabilidades a todos los involucrados en el proceso y a los responsables de las entidades, para coordinar el trabajo y evitar confusiones cuando llegue el momento de implementar las estrategias, todo debe ser pensado teniendo como meta los objetivos, que serán la guía de cada una de las estrategias.

### **Etapa de implementación y seguimiento**

Esta es la última etapa de la Planificación Estratégica, en este punto se debe estar listo para la implementación de las estrategias elaboradas, las estrategias deben estar acorde a los objetivos y la realidad, respondiendo a las necesidades que surgieron en la etapa de análisis, para la etapa de implementación como su nombre lo dice se pondrán en marcha las estrategias que se elaboraron, para la implementación de las estrategias se debe tomar muy en cuenta el entorno y la capacidad para la puesta en marcha los planes elaborados.

---

<sup>88</sup> Presidencia de la República Oriental del Paraguay, *Guía Metodológica de Planificación Estratégica*, (oficina de planeamiento y presupuesto, 2005) p. 13

Otro aspecto muy importante a considerar es la evaluación de las estrategias, si bien es cierto que los planes están elaborados pensando en las necesidades, el entorno y las capacidades que se tiene, cuando se ponen en marcha se está condicionado a cualquier situación espontánea que pueda surgir, hay que tener en cuenta el medio en el que las instituciones públicas se desarrollan es muy cambiante por lo tanto es necesario y casi obligatorio monitorear y evaluar el desempeño de las actividades. “El éxito de la planificación depende de la ejecución satisfactoria del plan y del monitoreo de los resultados. Los sistemas de evaluación son utilizados para medir esos resultados y son herramientas utilizadas para medir el desempeño y evaluar cuantitativamente el progreso hacia el logro de las metas propuestas.”<sup>89</sup> No se debe considerar la evaluación como un proceso que puede retrasar el curso de los planes estratégicos, más bien como una oportunidad para identificar aquello que no está permitiendo el cumplimiento de las metas y fortalecer esas debilidades para que el proyecto pueda continuar de la manera esperada.

Para un mayor control de las actividades y que la evaluación sea factible, es necesario asignar responsables en cada una de las estrategias elaboradas en el plan, esto permite que en el momento de evaluar, los responsables de cada una de las actividades den el reporte de todo lo evaluado. El proceso de evaluación es recomendable que se realice cuando todas las actividades se hayan finalizado. Es en esta etapa donde se pueden elaborar los indicadores de desempeño, “Un indicador de gestión es una variable cuantitativa cuya finalidad es brindar información acerca del grado de cumplimiento de una meta de gestión. Al medir el progreso hacia el logro de estas metas, funciona como una “señal de alerta” que muestra si se está trabajando en la senda correcta de acuerdo con los resultados planificados. En este sentido, sirve para detectar posibles desvíos y corregirlos.”<sup>90</sup> Los indicadores de desempeño son una herramienta por medio del cual se obtienen datos exactos y claros del desempeño de las estrategias, también

---

<sup>89</sup> Presidencia de la República Oriental del Paraguay, *Guía Metodológica de Planificación Estratégica*, (oficina de planeamiento y presupuesto, 2005)

<sup>90</sup> *Ibíd.*, p16.

permite saber si los recursos asignados se están ocupando de la manera correcta y para lo que han sido destinados, esto permitiría mayor transparencia en caso de que se esté trabajando con cooperación extranjera. Los indicadores de desempeño deben medir la eficiencia, eficacia, calidad y el impacto de las estrategias elaboradas.

Por lo tanto definir y ejecutar cada una de las etapas de la Planificación Estratégica es determinante si se quiere obtener éxito en todo el proceso, cada una proporcionan control y orden en todo el proceso. La Planificación Estratégica es una guía metodológica que permite tomar decisiones basadas en estudios previos, traerá beneficios a los ciudadanos, sin embargo el elemento más importante dentro de todo proceso es la voluntad de los responsables, si no existe compromiso ni participación de los responsables en la toma de decisiones el proceso no dará los resultados esperados y para el caso de la gestión pública es determinante ya que son responsables de suplir las necesidades de la población.

Se puede concluir que cada una de las funciones y tipos de planificación contienen elementos que lo hacen esencial en el proceso de planificación, ya que se busca en primera instancia que se ejecute con efectividad pero teniendo en cuenta que cada tipo de planificación guarda elementos que lo hacen atractivo para cada área de trabajo en el ámbito administrativo y económico. En cuanto a la aplicación de la teoría de la interdependencia, nos muestra como los nuevos actores también tienen un papel importante dentro de la planificación, el gobierno y sus entidades deben trabajar en conjunto para poder tomar decisiones acorde a la realidad y las necesidades de la mayoría, y se debe tomar en cuenta las opiniones de todos los involucrados.

## **CAPÍTULO II: LA GESTIÓN PÚBLICA DEL PARTIDO POLITICO ALIANZA REPUBLICANA NACIONALISTA Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

### **Introducción**

En este segundo capítulo la investigación se centrará en la planificación durante los gobiernos del partido político Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), ubicando como problema central ¿Influyo en los niveles de cooperación internacional el convertirse en un país de renta media?, con cada uno de los sub acápites se responderá al problema. El objetivo de este capítulo es evaluar la influencia en los niveles de cooperación internacional al convertirse en un país de renta media.

Se formuló la siguiente hipótesis, el cambio de un país de renta media baja a país de renta media influyo en los flujos de cooperación internacional. Los niveles de cooperación internacional se vieron afectados por este cambio significativo que ocurrió para el periodo de Elías Antonio Saca.

Este segundo acápite comprende dos sub acápites; el primero de ellos se centra en la continuidad de los principales programas implementados por el gobierno del partido político Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) en el proceso de modernización del Estado. Retomando la forma de planificación que se utilizó en estos años de gobierno y si existió continuidad en los programas que impulsaron para modernizar el Estado y como influyeron en la reconstrucción de un país que estaba saliendo de un conflicto armado. El segundo sub acápite es sobre las modalidades de la cooperación internacional al ser declarado país de renta media, en el año 2007, con las medidas implementadas para la modernización la inclusión en un país de renta media fue bastante significativa en los niveles de cooperación.

## **2.1 Continuidad de los principales programas del gobierno Alianza Republicana Nacionalista en el proceso de modernización del Estado**

La modernización del Estado iniciado a finales de los años 80 era producto del consenso de Washington, que impulsaba un modelo económico abierto, estable y liberalizado. En 1989 se ejecutan las primeras reformas políticas económicas que estaban basadas en una lógica de mercado caracterizado por principios de la macroeconomía. "Las recomendaciones de los organismos internacionales hacia los países en vías de desarrollo estarían basados en los 10 puntos del consenso de Washington: 1. Disciplina presupuestaria. 2. Cambios en las prioridades del gasto público. 3. La reforma fiscal. 4. Los tipos de interés. 5. El tipo de cambio. 6. Liberalización comercial. 7. Política de apertura para la inversión extranjera. 8. Políticas de privatizaciones. 9. Política desreguladora. 10. Derecho de propiedad "

<sup>91</sup> Basados en estos puntos el primer gobierno del partido político Alianza Republicana Nacionalista implementaría programas dirigidos a la reducción de la participación del Estado en asuntos económicos. Las reformas basadas en el Consenso de Washington respondían al plan de desarrollo económico, por esta razón muchos de los programas estaban dirigidos a la estabilización económica. En cuanto al tema de planificación durante los gobiernos del partido político ARENA, cada gobierno presentaba un plan donde se incluía los programas que implementarían durante su mandato.

### **Gobierno de Alfredo Cristiani**

En 1989 llega al gobierno el Lic. Alfredo Cristiani, su gobierno representaría un cambio social, político y económico "El Salvador se abría hacia un proceso de transición hacia la democracia, y de manera simultánea, la primera administración del gobierno de ARENA impulsaba un conjunto de reformas institucionales que buscaban el desmontaje del Estado a través de la reducción de sus competencias en la actividad económica, cada vez más erosionadas con los procesos de

---

<sup>91</sup> Ramón Casilda, *América Latina: Del consenso de Washington a la agenda de desarrollo de Barcelona*, Real instituto Elcano, 2005

desregulación y privatización que comienzan a desarrollarse desde 1989<sup>92</sup>, este gobierno practico una ideología con principios neoliberales que marco los cambios, para abrir un camino hacia un proceso de transformaciones profundas en las estructuras y funciones administrativas del Estado.

Durante el primer gobierno muchas instituciones del Estado fueron privatizadas, tal fue el caso de INCAFE, INAZUCAR, IVU-IRA, liberalización del comercio, liberalización de los precios, reformas tributarias, banca nacional, reforma fiscal y tributaria. “Las reformas económicas impulsadas por el plan de gobierno de Cristiani fueron: el Sector financiero: venta de la banca nacional, Reducción de los impuestos a pagar por las grandes empresas, Política comercial: se redujeron los impuestos a varios productos importados, Política fiscal: se creó y aplica el Impuesto al Valor Agregado (IVA) con un 10% sobre todo lo que se consume, Reducción de los controles de precios a productos de consumo familiar, Liberación de las tasas de interés.”<sup>93</sup> El primer gobierno del partido político Alianza Republica Nacionalista tuvo que enfrentar las consecuencias económicas que un conflicto armado de doce años deja en un país que tiene pocas oportunidades de desarrollo.

Con el gobierno de Alfredo Cristiani, se aplicó el modelo neoliberal. El plan de gobierno que el nuevo presidente presento, estaba dividido en dos partes: Un plan de desarrollo económico y un plan de desarrollo social. Ambos estaban estrechamente relacionados, debido a que “las políticas contenidas en el programa obedecen a un ordenamiento con base en criterios de prioridad que implican considerar la magnitud, profundidad y alcance de cada problema, así como la temporalidad en la ejecución de las políticas”<sup>94</sup>. Este programa y sus enfoques no solo incluían factores económicos sino que contemplaba factores sociales, el cual resultaba favorable ante los ojos de la población, ya que

---

<sup>92</sup> Raúl Moreno, *La Globalización Neoliberal en El Salvador un análisis de sus impactos e implicaciones*,(Barcelona, Diciembre 2004),17.

<sup>93</sup> Anónimo, *Política económica neoliberal en El Salvador*;  
[http://www.walte.edu.sv/index.php?option=com\\_edocman&task=document.viewdoc&id=2715&Itemid=232&lang=es](http://www.walte.edu.sv/index.php?option=com_edocman&task=document.viewdoc&id=2715&Itemid=232&lang=es)

<sup>94</sup> *Ibíd*em, pág. 49.

contenían objetivos orientados a conocer las problemáticas que afectaban de forma directa a los sectores más vulnerables de la sociedad.

### **Plan de Desarrollo Económico 1989-1994**

El plan hace énfasis en redefinir el rol del Estado en la actividad económica, para promover una economía social de mercado “El Plan de Desarrollo Económico para el quinquenio define los campos de acción del Gobierno e integra los objetivos, metas y medidas de políticas que se ejecutaran para sentar en forma decida las bases que aseguren un desarrollo económico auto sostenido en el tiempo y genere así los recursos necesarios para promover el desarrollo social”<sup>95</sup> El plan estaba enfocado en la estabilización y recuperación de la economía, centrado principalmente en cuatro postulados:

- La propiedad privada
- Libre mercado
- Competencia que garantice el funcionamiento del mercado.
- Papel subsidiario del Estado.

En este sentido el plan del gobierno contaba con dos momentos, uno a “corto plazo políticas de estabilización y uno a de largo plazo políticas de ajuste estructural; en cuanto a los políticas de estabilización estaban: Políticas de precios, cuya finalidad era la estabilización de los precios y ajustar las tarifas del servicio público; Política fiscal: pretendía establecer una disciplina fiscal con medidas de austeridad del gasto; Política cambiaria y crediticia: unificación del tipo de cambio y limitar el crédito al sector público. Las políticas de ajuste estructural: facilitarían la reorientación económica y se agruparon en tres áreas: reducir la dependencia externa, políticas macroeconómicas tradicionales, reformas institucionales y legales para reorientación económica.”<sup>96</sup> A partir de estas medidas, se pretendía lograr la estabilización de la economía que por motivos del conflicto armado se había visto seriamente afectada.

---

<sup>95</sup> Ministerio de Planificación de El Salvador, Plan de Desarrollo económico Y Social (1989-1994), 13.

<sup>96</sup> Ministerio de Planificación de El Salvador, Plan de Desarrollo económico Y Social (1989-1994)

## Plan de Desarrollo Social

Los planes de desarrollo económico y desarrollo social, ambos están estrechamente relacionados debido a que “las políticas contenidas en el plan obedecen a un ordenamiento con base en criterios de prioridad que implican considerar la magnitud, profundidad y alcance de cada problema, así como la temporalidad en la ejecución de las políticas”<sup>97</sup> según las áreas de relevancia para el gobierno, enmarcado en sus postulados sociales.

Entre los puntos clave se retomaban los postulados sociales.

- El Estado debe tener una participación fundamental en la erradicación de la pobreza extrema;
- La satisfacción de las necesidades mínimas sociales crea las condiciones necesarias para el logro de una efectiva igualdad de oportunidades;
- Solamente con el logro del desarrollo social es factible conseguir paralelamente un crecimiento económico sostenido;
- El progreso social resultante de mayores oportunidades de desarrollo integral conduce hacia la armonía y la paz

Dentro de los programas de desarrollo social también se implementaron medidas a corto y mediano plazo que permitirían reducir los niveles de pobreza y desigualdad social, “como parte de la primera, fueron ejecutados un conjunto de programas destinados a realizar pequeñas obras y proveer bienes y servicios a favor de los grupos en extrema pobreza. La segunda, estaba diseñada a partir de programas sectoriales destinados a atender las necesidades en las áreas de salud, educación y vivienda, así como a la atención de la familia, la previsión social y la protección del medio ambiente.”<sup>98</sup> Aun los problemas económicos no se habían solucionado al cien por ciento, las medidas implementadas solo habían logrado contener el problema no solucionarlo, por lo tanto al terminar el periodo de

---

<sup>97</sup> *Ibidem.*

<sup>98</sup> José Raúl Gámez Sánchez, Berny Lobeth Mauricio Motto Antonio; *Análisis de la política exterior de El Salvador 1984- 1999*; ( Tesis, Universidad de El Salvador, 1999); <http://www.csj.gob.sv/bvirtual.nsf/0/c658c083d2a2288206257148005b5edc?OpenDocument>

Alfredo Cristiani aún quedaba mucho trabajo por hacer para el siguiente responsable.

El primer gobierno del partido ARENA, implementó programas orientados a rubros específicos con el objetivo de beneficiar a la población salvadoreña. Desarrolló un conjunto de cambios y “políticas dirigidas a implementar un programa de apertura comercial orientado a insertarse de lleno en el proceso globalizador; esto conllevó al mismo tiempo a realizar una serie de reformas de carácter institucional, administrativo y económico”<sup>99</sup>. Todos los cambios desarrollados en las áreas del aparato gubernamental, eran basados en el programa de Modernización del sector público. Uno de los ejes principales de dicha modernización fueron las privatizaciones.

### **Gobierno de Armando Calderón Sol**

Calderón Sol asumía el reto de mantener la poca estabilidad económica que se había logrado con los programas implementados por el gobierno de Cristiani y a la vez mantener las medidas de corte neoliberal. “La segunda generación de reformas, que inicia con la privatización de los ingenios azucareros y las plantas de alcohol, las telecomunicaciones, la distribución de la energía eléctrica y la generación de energía térmica, la privatización de los fondos de pensiones, el sistema de placas y licencias de vehículos y la concesión de servicios de limpieza y seguridad en algunos hospitales de la red pública; así como una larga lista de servicios auxiliares en las Administraciones Públicas.”<sup>100</sup> A pesar de las expectativas, las medidas eran similares a las del gobierno anterior, continuar con la privatización de los bienes que administra el Estado. El gobierno de Calderón Sol inició con el discurso de convertir el país, en un país de oportunidades.

Se implementaron diferentes programas orientados en objetivos estratégicos que continuarían con la reestructuración o modernización del Estado iniciada por el

---

<sup>99</sup>Telma E. Bermúdez Herrera, García Maricela E. “La Globalización, su implementación, sus objetivos y estrategias en El Salvador (1989-2004)”(tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2004)

<sup>100</sup> Raúl Moreno; *La globalización neoliberal en El Salvador un análisis de sus impactos e implicaciones*; Fundación Mon-3; Barcelona; 2004

gobierno anterior. “En 1995 se crea la Comisión para la Modernización del Estado, cuyos objetivos eran:

- Reorientar el papel del Estado hacia actividades que le corresponden en una economía de mercado.
- Cambiar la cultura de la Administración Pública para orientarla hacia valores de servicio al público, transparencia y responsabilidad.
- Incrementar cobertura, calidad y eficiencia de los servicios y acciones de la Administración Pública.
- Lograr el funcionamiento de mecanismos de control social sobre los productos y decisiones de la Administración Pública. Toda la reestructuración del aparato del Estado estaba enfocada en limitar su accionar dentro de sus funciones en la administración pública.”<sup>101</sup>

Estos cuatro puntos englobaban los principales ejes del programa, de tal manera que ayudaría a fortalecer la administración pública y esto contribuiría a generar estabilidad y acciones de desarrollo social.

La planificación estatal se redujo con el cierre del Ministerio de Planificación, ya que “el Banco Mundial presionaba para que se redujese la injerencia del Estado. Así, se eliminó el Ministerio de planificación, su estructura fue absorbida por el Ministerio de Relaciones Exteriores. El Canciller propuso un nuevo Viceministerio de Negociaciones Comerciales y sacar esta área de la responsabilidad del Ministerio de Economía.”<sup>102</sup> Muchas instituciones gubernamentales fueron eliminadas o convertidas en instancias de otros ministerios, para vigilar que las nuevas medidas económicas se llevaran a cabo. Los dos primeros gobiernos de Alianza Republicana Nacionalista, se caracterizaron por impulsar la puesta en marcha de las medidas de los Planes de Ajuste Estructural (PAE) y los Programas de Estabilización Económica (PEE) estas medidas permitirían la liberalización de la economía.

---

<sup>101</sup> Raúl Moreno, *La Globalización Neoliberal en El Salvador un análisis de sus impactos e implicaciones*, (Barcelona, Diciembre 2004) ,17.

<sup>102</sup> Ricardo Ribera; *Construyendo sobre ARENA, la política exterior salvadoreña durante las cuatro administraciones areneras*; Revista ECA; 2011

Con la eliminación del Ministerio de planificación y coordinación del desarrollo económico y social, la planificación del gobierno se circunscribe a las proyecciones del partido en gobierno, así el plan de gobierno de 1994-1999 fue elaborado bajo las ideas y principios del Instituto de Formación Política del partido Alianza Republicana Nacionalista ARENA.\*

El gobierno de Armando Calderón Sol implementa políticas y programas para lograr la modernización del Estado, la descentralización y desarrollo local, el Plan de Gobierno estaba dividido en cuatro planes que contenían los objetivos nacionales y las áreas prioritarias a trabajar.

- Plan de acción en el área política.
- Plan de fortalecimiento del Estado de Derecho y de Seguridad pública
- Plan de desarrollo económico.
- Plan de desarrollo social.

Cada uno de estos planes contenía las estrategias globales, políticas y acciones sectoriales, para el cumplimiento de cada uno de los objetivos; que pretendían justificar la reducción de las competencias del Estado. “La reestructuración del aparato estatal compuesto por los servidores públicos debido a su ineficiencia y los costos que representaba, la privatización de bienes y servicios públicos que en manos de empresas privadas serían más eficientes y la reorientación de la economía al mercado, la apertura al comercio internacional, la disminución del gasto público, reformas fiscales”<sup>103</sup> El plan contenía la realización de importantes reformas económicas orientadas principalmente a la apertura del comercio internacional y disminución del recurso humano en la Administración Pública.

Con las medidas implementadas durante este gobierno, algunos aspectos si se mejoraron, sin embargo la economía aún quedaba pendiente, a pesar de las medidas que se pusieron en marcha, la población salvadoreña siempre se vio afectada y la economía aun no podía emerger. Se debe tomar en cuenta que las

---

<sup>103</sup> Gabriel Hernández Martínez, La Nueva gerencia pública en la reforma del Estado salvadoreño: 1994-1999,(España, 2015), [http://www.uca.edu.sv/deptos/ccjj/media/archivo/cddbcc\\_lanuevagerenciapublicaenlareformadelestadosalvadoreno19941999.pdf](http://www.uca.edu.sv/deptos/ccjj/media/archivo/cddbcc_lanuevagerenciapublicaenlareformadelestadosalvadoreno19941999.pdf)

medidas económicas que se tomaron para este periodo, siempre iban dirigidas a reducir el papel de Estado en la economía, se siguieron privatizando las instituciones nacionales que en el gobierno anterior no se pudieron privatizar; Se mantuvo siempre el modelo económico neoliberal. Sin embargo se pudieron percibir algunas mejoras, como por ejemplo en infraestructura y educación.

### **Gobierno de Francisco Flores**

El 1999 llega al poder ejecutivo, el tercer presidente consecutivo del partido Alianza Republicana Nacionalista Arena, quien gobernaría entre 1999 y 2004. Los objetivos de trabajo no distaban con las líneas de los dos gobiernos anteriores, dentro de su plan de gobierno denominado la Nueva Alianza, se pretendía dar seguimiento a los contenidos pendientes relacionados con la Modernización del Estado para cumplir con las exigencias del proceso globalizador.

Durante la administración del presidente Francisco Flores se inicia la implementación del programa denominado la Nueva Alianza que daría seguimiento a los pendientes relacionados con la Modernización del Estado para cumplir con las metas del proceso globalizador.

El Programa de Gobierno “La Nueva Alianza”, definía el perfil y la hoja de ruta para trabajar en las áreas políticas, económicas y sociales, para lograrlo se definieron seis elementos o alianzas estratégicas dentro del programa<sup>104</sup>

- Consolidación de la Estabilidad Económica
- Alianza por el Trabajo
- Alianza Solidaria
- Alianza por la Seguridad
- Alianza por el Futuro
- Gobierno Efectivo y Participativo

Cada uno de estos objetivos que eran retomados en el programa, resultaban ser el punto medular sobre los cuales se trazarían las líneas de base, de tal manera que

---

<sup>104</sup> Véase Programa de gobierno 1999-2004: La nueva alianza, periodo Francisco Flores

al trabajar estas seis áreas se contribuiría a garantizar los objetivos con los cuales se implementó el programa, buscando en primera instancia lograr las metas trazadas.

Dentro de estas alianzas estratégicas se le proporcionaba mayor interés al área económica, debido a la naturaleza del sistema neoliberal “la consolidación de la Estabilidad Económica es indispensable para lograr un aumento de la productividad y la inserción del país en la economía mundial base fundamental sobre la que se apoyan las diferentes Alianzas de este programa de gobierno,”<sup>105</sup> su interés se centra en la generación de mayores Inversiones, buscando nuevos socios en el exterior de tal manera que contribuyera al fortalecimiento de la economía que era la base de la gran alianza

Se pretendía solidificar las medidas que se implementaron en los dos gobiernos anteriores y percibir los beneficios que proponían, abrir la economía salvadoreña a nuevos mercados, que generarían nuevos empleos, a la vez se creía importante la formalización de alianzas que pudieran hacer crecer los niveles económicos. “el 30 de noviembre de 2000 la Asamblea Legislativa con el imprescindible respaldo del PCN, la llamada Ley de Integración Monetaria entró en vigor el 1 de enero de 2001.”<sup>106</sup> Con esta medida monetaria el gobierno pretendía equilibrar el déficit cambiario y mejorar la economía que permitiría generar más ganancias, existiría integración comercial y financiera con Estados Unidos de América y con aquellos países en los cuales también circulara el dólar y se eliminaría el riesgo cambiario.

Otra de las medidas económicas que marcaron este periodo fue la firma del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica (CAFTA por sus siglas en inglés) con Estados Unidos de América, este tratado consistía en la eliminación de aranceles y otras barreras económicas a los productos provenientes de las naciones firmantes. Este nuevo tratado, “previo a su entrada en servicio, suponía

---

<sup>105</sup> *Ibíd.*

<sup>106</sup> Roberto Ortiz Zárate, *Francisco Flores Pérez*; CIDOB Barcelona Center for international affairs; 2016;  
[http://www.cidob.org/biografias\\_lideres\\_politicos/americas\\_central\\_y\\_caribe/el\\_salvador/francisco\\_flores\\_perez#2](http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/americas_central_y_caribe/el_salvador/francisco_flores_perez#2)

la eliminación progresiva de los aranceles y otras barreras comerciales en los sectores de la agricultura, las industrias alimenticia y textil, las inversiones, los servicios y la propiedad intelectual. Iba a sustituir al Sistema General de Preferencias Arancelarias (SGP)<sup>107</sup> Con este nuevo gobierno, las privatizaciones cesaron, pero se implementaron nuevas medidas económicas que también reducirían la participación del Estado en la economía. El tratado de libre comercio, pretendía construir una zona libre para el comercio, en donde no existiera barrera o problemas para la circulación de los productos comercializados entre naciones. La planificación de los gobiernos consistió en continuar con los programas implementados.

### **Gobierno de Elías Antonio Saca**

La economía salvadoreña estaba demasiado erosionada como para soportar nuevas medidas económica, el país se había convertido en una dependencia de Estados Unidos de América, “nada más alejado de la realidad que una economía como la salvadoreña, altamente dependiente de la economía estadounidense, en términos comerciales, monetarios, transferencias unilaterales privadas (remesas familiares), financieros y de inversión, con el agravante que es una economía dolarizada, pudiera estar blindada y no salir inerte cuando la economía de Estados Unidos de América, sacudida por una recesión.”<sup>108</sup> Durante este gobierno las políticas públicas impulsadas estaban enfocadas en la reducción de los niveles de pobreza y la estabilización de la crisis económica, surgieron programas sociales que buscaban aminorar la crisis que se estaba enfrentado, este es un cambio bastante significativo ya que las políticas públicas se estaban centrande en tratar de disminuir las desigualdades económicas que afectaban al pueblo salvadoreño.

Elías Antonio Saca, definió su programa de gobierno "País seguro" el cual pretendió dar secuencia al proyecto histórico de ARENA, bajo el marco de tres

---

<sup>107</sup> Ibídem; Biografía de Francisco Flores; CIDOB

<sup>108</sup> Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD); *Políticas Publicas Hoy, La herencia de la administración Saca*; San Salvador 2009

parámetros estructurados de forma estratégica, El primero se encontraba lo social, económico y político, el cual buscaba "convertir a El Salvador en una sociedad moderna, basada en el conocimiento, con alto capital humano, integrada social, con acceso generalizado a la información"<sup>109</sup> Su rumbo iba orientado a reducir significativamente la pobreza y a la consecución del bien común; en la cual el progreso individual se convirtiera en una posibilidad real. Esto demandaba fortalecer la solidaridad social, elevar la dignidad de la persona, especialmente de los más pobres, ofrecer seguridad en todos los aspectos de la vida humana y así, generar igualdad de oportunidades para todos.

Se diseñaron líneas de acción las cuales estaban orientadas en diferentes rubros de acuerdo a las variables presentadas.

- Seguridad ciudadana donde se pretendía mejorar la calidad de vida de la población.
- Normativa y supervisión del mercado, ya que el mercado es el encargado de generar una economía favorable con una estructura optimizadora del área económica, donde se genere las oportunidades para todos.
- Orden y respeto institucional garantía de los derechos individuales y sociales, donde cada institución cumpla con la función designada que se le ha encomendado.
- Probidad y transparencia gobierno honesto al servicio del pueblo. Crear instituciones que velen por mantener una transparencia activa en todas las instituciones de gobierno.
- Gobierno responsable progreso socioeconómico sostenido.
- Desarrollo local y equilibrio territorial progreso con equidad competitividad, Base de un País Productivo.
- Apertura e integración, buscando la integración regional que contribuyera a generar un equilibrio económico para toda Centroamérica.

---

<sup>109</sup> Véase el Programa de gobierno 2004-2009: País seguro, periodo Elías Antonio Saca

- Salvadoreños en el exterior, socios estratégicos del progreso, los salvadoreños representan un papel muy importante para la economía del país, ya que con las remesas contribuyen al desarrollo.
- Micro, pequeña y mediana empresa en búsqueda de nuevas generaciones de riquezas para el país.
- Desarrollo del sector agropecuario, ampliación de la cadena de valor.

Estas acciones iban en función de buscar credibilidad del buen trabajo que el gobierno desarrollaría, los lineamientos establecidos en este plan contenían una mínima diferencias entre lo establecido en los planes de anteriores gobierno, debido a que todos los primeros habían seguido líneas económicas como base quedando el área social en segundo término, enmarcando cada uno de los planes de gobierno en la liberalización de la economía principalmente.

A pesar de que el gobierno estaba siempre bajo el lineamiento neoliberal, se esforzó por disminuir las consecuencias de las medidas implementadas por los gobiernos anteriores. Un punto importante que hay que destacar de las medidas que se implementaron durante este gobierno, fue el lanzamiento del programa Red Solidaria. Lo cual significaría el cambio en cuanto a catalogar a El Salvador, de país de renta baja a país de renta media tema que se ampliara en el último acápite de este capítulo. Desde 1989 hasta 2009 el modelo neoliberal fue promulgado por cada uno de los gobiernos. La idea de que el Estado participara en la actividad económica no era bien vista, el neoliberalismo buscaba desplazar al Estado de toda actividad económica.

Las estrategias de cada uno de los gobiernos de 1989 al 2009 fueron diferentes, unos priorizaron la introducción de lo privado para mejorar las condiciones de vida de los salvadoreños, otros quisieron fortalecer las bases ya implementadas, a pesar de que los gobiernos crearon planes de gobierno bajo los cuales se desplazó a la participación del Estado dentro de la actividad económica bajo la premisa que era la mejor forma de lograr el progreso económico.

La gestión pública se vio reducida, solamente se continuo con los programas de corte neoliberal, considerado por el partido como su forma de modernizar el

Estado, se mantuvieron algunas características como tener una visión clara de lo que se quiere lograr y objetivos para alcanzar las metas. Lo que sí se puede afirmar es que existió una continuidad en los programas implementados por parte de los gobiernos del partido político Alianza Republicana Nacionalista.

Desde el inicio del gobierno de ARENA las líneas estratégicas eran directamente orientadas a restablecer la economía y dar paso a una economía de mercado abierto, pero al transcurrir los años se vio en la necesidad de reorientar esas líneas estratégicas a distintos sectores de la población, como lo es reducción de la pobreza y la vulnerabilidad del país; esta reorientación de las líneas estratégicas tenían el objetivo de generar un desarrollo del país, a través de la inclusión de los sectores ya estructurados como prioritarios a la hora de ejecutar los programas de acción.

### **2.1.1 Cooperación Internacional durante los gobiernos del partido político Alianza Republicana Nacionalista**

La Cooperación Internacional es una herramienta de ayuda para aquellos países que por sus propios medios no logran satisfacer las principales necesidades de su población. El país más bien sufrió un retroceso con el conflicto armado de los años ochenta, propicio condiciones de fragilidad. Tras la finalización del conflicto armado, la principal preocupación era como reconstruir un país destruido por la guerra.

El principal propósito de la ayuda internacional recibida al finalizar el conflicto armado, era para las tareas de la reconstrucción, “La cooperación internacional también fue cuantiosa inmediatamente después de la firma de los Acuerdos de Paz, y se concentró básicamente en las tareas de reconstrucción. Sin embargo, establecer los montos de la cooperación internacional recibidos por El Salvador durante el proceso de consolidación de la paz y la democracia no es nada fácil,”<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> Roberto Rubio, Antonio Carbonell, Florentín Meléndez, Anne Germain; *La transición democrática en El Salvador post conflicto: el papel de la cooperación internacional*; Instituto Holandés de Relaciones Internacionales Clingendael; 2002

debido a que existieron muchos canales por los cuales se gestionaba cooperación y no había institución responsable en llevar el control de la cooperación internacional. La reconstrucción del país era sumamente importante, el área rural se vio fuertemente afectada económicamente y el país no se encontraba en su mejor época.

La ayuda internacional estaba principalmente dirigida a reconstrucción, sin embargo hubo cierta cantidad de ayuda internacional dirigida al fortalecimiento del proceso electoral así como a la defensa y fortalecimiento de los derechos humanos. “Dentro de ello se destaca el apoyo otorgado por la comunidad internacional a la celebración de las primeras elecciones posconflicto en 1994, a la luz de las actividades de la División Electoral de las Naciones Unidas, que abarcaron todas las etapas y componentes del proceso electoral: la inscripción de electores y la depuración del Registro electoral, la campaña electoral, el escrutinio y los resultados.”<sup>111</sup> La participación de la comunidad internacional en el proceso democrático fue determinante, su apoyo permitió llevar un proceso transparente y modernizar los procesos del Tribunal Supremo Electoral, lo cual otorgaría una mayor credibilidad en el proceso de pacificación.

Las instituciones internacionales estuvieron al pendiente de todo el proceso electoral, para garantizar el cumplimiento de todo el proceso; La Organización de las Naciones Unidas se involucró al cien por ciento, proporcionando herramientas técnicas para capacitar a las entidades jurídicas, por el apoyo internacional, se pudo incluir en el proceso electoral a diferentes entidades de la sociedad civil organizada, esto significó un avance muy importante para la democracia de El Salvador. “La asistencia internacional desempeño un papel importante en el fortalecimiento y creación de las instituciones a favor del respeto de los derechos humanos. El apoyo al establecimiento y creación de la División de Derechos Humanos de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL), la cual jugo un papel clave en la verificación del cumplimiento de los Acuerdo de Paz en las diferentes instituciones del Estado principalmente en el

---

<sup>111</sup> *Ibídem.*

área de derechos humanos,”<sup>112</sup> se fortaleció la participación de Organizaciones No Gubernamentales, la asistencia legal y humanitaria a refugiados, migrantes y desplazados.

Con los Acuerdos de Paz, se comenzó a ver un nuevo proceso, de la libertad de expresión, el papel de los medios de comunicación era sumamente importante, “en lo particular la cooperación ha dirigido sus esfuerzos de apoyo en varias direcciones:

- Creación de nuevos medios de comunicación escritos.
- La producción de nuevos programas de televisión.
- Fortalecimiento de Organizaciones no Gubernamentales relacionados con los medios de comunicación.
- Mejoramiento de las capacidades profesionales en periodismo.
- El apoyo a reformas legales e institucionales en el sector de las telecomunicaciones.”<sup>113</sup> Con la apertura para los medios de comunicación se estaba garantizando que la población se mantuviera informada ya durante el conflicto esto era problema.

La asistencia económica internacional, durante el periodo de Alfredo Cristiani estaba en función de fortalecer el proceso democrático y reconstruir el país. Se venía de un conflicto que había afectado profundamente la libertad, la democracia y el desarrollo económico y social. Con el presidente Calderón Sol se incrementaron las bases del sistema económico elegido y da paso al seguimiento de instituciones que garantizan el respeto a los derechos humanos y el fortalecimiento de instituciones públicas.

---

<sup>112</sup> Roberto Rubio, Antonio Carbonell, Florentín Meléndez, Anne Germain; *La transición democrática en El Salvador post conflicto: el papel de la cooperación internacional*; Instituto Holandés de Relaciones Internacionales Clingendael; 2002

<sup>113</sup> *Ibidem*.

La cooperación internacional tiene un rol importante en este nuevo proceso, por esta razón, el gobierno de Calderón Sol, busca la manera de fortalecer el nuevo modelo económico que se estaba promulgando, “de esta manera el gobierno de El Salvador a través del viceministerio de Promoción y Cooperación Internacional destina la asistencia económica de la cooperación internacional a las cuatro áreas estratégicas del plan de gobierno de 1994-1999:

- Plan de acción en área política.
- Plan de fortalecimiento del Estado de Derecho y Seguridad Pública.
- Plan de desarrollo económico.
- Plan de desarrollo social.”<sup>114</sup>

Bajo estas áreas se centró la cooperación internacional que recibía. En cuanto a las relaciones bilaterales se comenzaron a abrir lazos con diferentes países de la región, acercamientos que le permitirían al gobierno tratar la manera de contar con el apoyo de dichos gobiernos entre ellos estuvieron: Estados Unidos, México, Argentina, los países centroamericanos más que todo para fortalecer la integración económica, países de Europa como Alemania, España, Francia, Italia, países del continente asiático como Japón, República de Corea.

La cooperación percibida ha sido canalizada a través de diferentes “fuentes bilaterales y multilaterales. La cooperación bilateral es de: Alemania, Bélgica, Canadá, República de Corea, España, Estados Unidos de América, Francia, Italia, Japón, Países Bajos, y en el ámbito multilateral es a través de OEA, PNUD, FNUAP, PMA y de la UEE.”<sup>115</sup> La ayuda económica brindada por estos países contribuyó a la apertura de nuevos mercados que estén interesados en los productos que El Salvador les puede ofrecer.

---

<sup>114</sup> José Raúl Gámez Sánchez, Berny Lobeth Mauricio Motto Antonio; *Análisis de la política exterior de El Salvador 1984-1999*; Tesis; Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales; Universidad de El Salvador; 1999

<sup>115</sup> José Raúl Gámez Sánchez, Berny Lobeth Mauricio Motto Antonio; *Análisis de la política exterior de El Salvador 1984-1999*; Tesis; Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales; Universidad de El Salvador; 1999

Con la llegada de Francisco Flores al gobierno, la política exterior se vio enfocada en el acercamiento al gobierno de los Estados Unidos de América, sin embargo hubo un acontecimiento que provoco la entrada de ayuda económica en gran cantidad, los terremotos sufridos en enero y febrero de 2001, que dejaron al país destruido. La cooperación recibida debido a los terremotos del 2001 por países, agencias de cooperación y organismos internacionales, destinada a la reconstrucción y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población afectada y en la recuperación de pérdidas físicas y económicas.

**Cuadro N°1: Ayuda humanitaria recibida 2001**

Países	Instituciones
Estados Unidos de Norteamérica	Programa Mundial de Alimentos (PMA)
España	Organización Panamericana de la Salud (OPS)
Alemania	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
Francia	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Taiwán	Oficina para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA)
	Organización Internacional del trabajo (OIT)

**Fuente** elaboración propia con base a la Comisión Económica para América Latina y El Caribe; El terremoto del 13 de enero de 2001 en El Salvador: Impacto socioeconómico y ambiental; México 2001

## Cuadro N°2: Ayuda de emergencia

Ayuda por emergencia 2001	
Países	Cifras en millones de dólares
Alemania	11
Japón	9.5
Suecia	9.5
Francia	2
EE.UU	22
Cánada	3.3

**Fuente:** Elaboración propia basado en ice boletín económico 2687

Con el gobierno de Antonio Saca, siempre se mantuvo la cercanía con el gobierno de los Estados Unidos de América, la ayuda recibida por parte de diferentes ONG que buscaban el desarrollo local, “En relación al tema de la cooperación internacional, el país ha recibido en el último quinquenio alrededor de \$933 millones de dólares, sin contar la cooperación técnica y la cooperación a través de ONG’s y Gobiernos Locales, siendo los principales donantes: España, Estados Unidos y Japón”.<sup>116</sup> Durante este periodo no hubo mayores cambios en cuanto a nuevos cooperantes, aunque los flujos de cooperación aumentaron pero siempre iban para el desarrollo económico y local de los diferentes departamentos o municipios del país.

Durante este periodo hubieron algunos cambios importantes en cuanto a cooperación internacional, “el avance más considerable de esta administración en materia de cooperación fue, sin duda el acceso a fondos de la cuenta del Milenio ofrecidos por Estados Unidos. Se consiguió una parte muy significativa del total ofrecido para toda la región, a través de un convenio de donación por 461.8 millones de dólares. Se creó entonces la llamada Corporación del Desafío del

---

<sup>116</sup> Elías Escobar; *El legado de Tony Saca*; Contrapunto; 2009;  
[http://archivocp.archivoscp.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=675:el-legado-de-tony-saca&catid=35:columnistas&Itemid=55](http://archivocp.archivoscp.net/index.php?option=com_content&view=article&id=675:el-legado-de-tony-saca&catid=35:columnistas&Itemid=55)

Milenio (MCC), para supervisar los avances de las obras previstas, en especial la Carretera Longitudinal del Norte, así como el cumplimiento por parte del país de una serie de indicadores y metas de carácter integral.”<sup>117</sup> Fue en la administración de Antonio Saca que se inició con este proyecto y es uno de los logros más significativos.

El Fomilenio es un programa que está financiado por el gobierno de los Estados Unidos de América, a través de la Corporación del Reto del Milenio (MCC por sus siglas en inglés.) surgió con la idea de llevar desarrollo a la zona norte y sur del país. “Para el 2002 el presidente de los Estados Unidos de América anuncio financiar proyectos que estuviesen en el marco del cumplimiento de los ODM y los recursos serían otorgados a la Millennium Challenge Account (MCA). La MCA tendría como prioridad impulsar el crecimiento económico para superar la condición de pobreza y lograr la consecución de un proceso integral de desarrollo en las zonas más desprotegidas.”<sup>118</sup> Esta fue una oportunidad para el gobierno para poder concursar a este nuevo fondo de ayuda internacional y llevar crecimiento económico a toda la zona norte del país, que en ese momento era una de las zonas más afectadas por la pobreza.

Para optar a los fondos de la cuenta del milenio, los países de renta media baja tendrían que cumplir con ciertos requisitos y cumplir con ciertos indicadores, para verificar el cumplimiento de todos estos requisitos, la MCA asigno a la MCC esta responsabilidad, “quien verificaría a países en desarrollo que demostraran rendimiento positivo en 3: gobernar con justicia, invertir en las personas y fomento de la libertad económica; para que participaran en el concurso de los fondos del milenio.”<sup>119</sup> Estos aspectos eran muy importantes para obtener los fondos, de esta manera estarían garantizando que serían utilizados única y exclusivamente para desarrollo humano. Otro punto muy importante es que para poder concursar por

---

<sup>117</sup> Ricardo Ribera; *Construyendo sobre ARENA, la política exterior salvadoreña durante las cuatro administraciones areneras*; Revista ECA; 2011

<sup>118</sup> Maira Magali Gálvez Santamaría, Claudio Iván Méndez Maldonado, “Efectos del programa Fondos del Milenio I en la condición de pobreza de los hogares de Chalatenango en el periodo 2007-2014”, (Tesis, Universidad de El Salvador, 2017), 31-39

<sup>119</sup> *Ibidem*, pág. 32

los Fondos del Milenio era que los programas de desarrollo presentados, estuvieran acorde a los Objetivos del Milenio.

El país, para ser elegido a los fondos, debió cumplir con los siguientes indicadores:

### Cuadro N°3: Indicadores a cumplir para recibir los Fondos del Milenio

Gobernar con justicia	Invertir en las personas	Libertad económica
Control de la corrupción	Gasto público en educación primaria como % del PIB	Inflación
Libertad de información	Tasa de niñas que finalizan la educación primaria	Política fiscal
Efectividad del gobierno	Tasa de matrícula de niñas en educación secundaria (para	Políticas comerciales
Estado de derecho	Gasto público en salud como % del PIB	Calidad regulatoria
Libertades civiles	Tasas de inmunizaciones: DPT3 y sarampión	Implantación de una empresa
Derechos políticos	Salud infantil	Derecho y acceso a tierras
	Administración de recursos naturales	Acceso a crédito
		Género en la economía

**Fuente:** Tesis “Efectos del programa Fondos del Milenio I en la condición de pobreza de los hogares de Chalatenango en el periodo 2007-2014”

A partir del cumplimiento de estos indicadores la Millenium Challenge Corporation, designaría los fondos para El Salvador o Namibia, que también estaban compitiendo. Es necesario hacer énfasis que el gobierno tuvo que mejorar su desempeño en algunos indicadores, además de aprobar algunas leyes que también estaban vinculadas con estos indicadores, tal es el caso de la ley de lavado de dinero. En la siguiente tabla se muestra los indicadores que cumplieron el país y cuáles no.

**Cuadro N°4: Indicadores cumplidos para los Fondos del Milenio**

Categorías	Indicadores	Resultados	
		2005	2006
<b>Gobernar con justicia</b>	Derechos políticos	Aprobado	Aprobado
	Libertades civiles	Reprobado	Aprobado
	Control de corrupción	Aprobado	Aprobado
	Efectividad gubernamental	Aprobado	Reprobado
	Imperio de la ley	Reprobado	Aprobado
	Rendición de cuentas	Aprobado	Aprobado
<b>Invertir en la gente</b>	Inmunizaciones	Aprobado	Aprobado
	Gasto total público en salud	Aprobado	Aprobado
	Gasto total público en educación	Reprobado	Reprobado
	Tasa de finalización de primaria	Reprobado	Reprobado
<b>Fomento de libertades económicas</b>	Calidad regulatoria	Aprobado	Aprobado
	Días para iniciar un negocio	Reprobado	Aprobado
	Costo para iniciar un negocio	Reprobado	Reprobado
	Política comercial	Aprobado	Aprobado
	Inflación	Aprobado	Aprobado
	Política fiscal	Reprobado	Reprobado

**Fuente:** Tesis “Efectos del programa Fondos del Milenio I en la condición de pobreza de los hogares de Chalatenango en el periodo 2007-2014”

Fue para noviembre de 2005, que la MCC anuncio que El Salvador y Namibia fueron elegidos dentro de un grupo de 29 países de renta media baja, como candidatos para recibir los fondos y de esta manera comenzar a trabajar por mejorar el crecimiento económico. Sin embargo este era sólo el inicio, el país tendría que crear programas para invertir los fondos que recibirían, para ello se creó el FOMILENIO<sup>120</sup>, sería la institución encargada de velar que los fondos fueran utilizados para el crecimiento económico de la zona norte del país.

El Fondo del Milenio de El Salvador (FOMILENIO) Es un programa creado con la finalidad de trabajar con la zona norte del país y disminuir la pobreza a través del desarrollo humano y el crecimiento económico, por esta razón y para mayor

<sup>120</sup> Véase Convenio del Reto del Milenio entre el gobierno de la república de El Salvador y los Estados Unidos de América a través de Millenium Challenge Corporation

compromiso entre ambas partes, se firmó un convenio entre el gobierno y la MCC, en donde ambas partes adquirirían compromisos y responsabilidades para poder hacer uso de los fondos, destinando aproximadamente \$460,94 millones de dólares, para los cinco años del proyecto.

### Cuadro N°5: Resumen del Plan de Financiamiento Multi-anual de Fomilenio I

(Millones US\$)						
Componente	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total
<b>1. Proyecto de Desarrollo Humano</b>						
A. Actividad de Educación y Capacitación	\$2,91	\$9,53	\$7,15	\$4,24	\$3,88	\$27,71
B. Actividad de Desarrollo Comunitario	\$2,71	\$13,65	\$16,89	\$16,78	\$17,34	\$67,37
<b>Sub-Total</b>	<b>\$5,62</b>	<b>\$23,18</b>	<b>\$24,04</b>	<b>\$21,02</b>	<b>\$21,22</b>	<b>\$95,07</b>
<b>2. Proyecto de Desarrollo Productivo</b>						
A. Actividad de Servicios de Producción y Comercio	\$9,53	\$11,94	\$12,04	\$13,63	\$9,77	\$56,92
B. Actividad de Apoyo a la Inversión		\$4,20	\$7,35	\$7,35	\$2,10	\$21,00
C. Actividad de Servicios Financieros	\$4,02	\$2,14	\$1,36	\$1,02	\$1,00	\$9,54
<b>Sub-total</b>	<b>\$13,55</b>	<b>\$18,28</b>	<b>\$20,76</b>	<b>\$22,01</b>	<b>\$12,87</b>	<b>\$87,47</b>
<b>3. Proyecto de Conectividad</b>						
A. Actividad de la Carretera Longitudinal del Norte	\$15,09	\$52,88	\$57,85	\$11,93	\$2,21	\$139,95
B. Actividad de Conectividad	\$1,36	\$29,91	\$53,73	\$6,87	\$1,74	\$93,61
<b>Sub-Total</b>	<b>\$16,44</b>	<b>\$82,79</b>	<b>\$111,58</b>	<b>\$18,80</b>	<b>\$3,95</b>	<b>\$233,56</b>
<b>4. Rendición de Cuentas</b>						
A. Monitoreo y Evaluación	\$1,61	\$1,38	\$1,30	\$2,12	\$3,47	\$9,88
B. Auditoría	\$0,45	\$1,51	\$1,89	\$0,77	\$0,50	\$5,11
C. Control de Fiscalización y Contrataciones	\$0,79	\$2,77	\$3,48	\$1,38	\$0,85	\$9,27
<b>Sub-Total</b>	<b>\$2,85</b>	<b>\$5,65</b>	<b>\$6,67</b>	<b>\$4,27</b>	<b>\$4,82</b>	<b>\$24,26</b>
<b>5. Administración del Programa</b>	\$4,35	\$4,07	\$4,18	\$4,03	\$3,95	\$20,59
<b>Monto Total Estimado del Financiamiento de la MCC</b>	<b>\$42,82</b>	<b>\$133,97</b>	<b>\$167,22</b>	<b>\$70,12</b>	<b>\$46,81</b>	<b>\$460,94</b>

**Fuente:** Convenio del Reto del Milenio entre el gobierno de la república de El Salvador y los Estados Unidos de América a través de Millenium Challenge Corporation

De esta manera se crearon tres áreas importantes para el desarrollo de los fondos: Desarrollo Humano, Desarrollo Productivo y Conectividad. Bajo estas tres áreas se trabajaría en la zona norte del país y de esta manera mejorar las condiciones de vida de las personas que habitan en esta zona, “Fomilenio I tendría una duración de cinco años y la aportación económica de la MCA fue por un monto de \$460 millones, de los cuales 50.7% fueron para los proyectos de conectividad vial, el 20.6% para desarrollo humano y el 19.0% para desarrollo

productivo.”<sup>121</sup> Con cada uno de los proyectos se pretendió convertir la zona norte del país en un lugar de oportunidades y desarrollo, conectándolo con el resto del país a través de la carretera longitudinal del norte, mejorando los niveles de educación y productividad de la zona.

Convirtiéndose así en uno de los proyectos más importantes durante para el periodo de Elías Antonio Saca, porque se convirtió en una de las oportunidades más grandes del país para poder cumplir con los Objetivos del Milenio y que en la actualidad se volvió a negociar un fomilenio II. Este sin duda fue uno de los logros más importantes en cuanto a cooperación internacional.

Durante los gobiernos de Alianza Republicana Nacionalista, la cooperación Internacional jugo un papel importante para cumplir con los objetivos trazados en cada uno de los planes quinquenales, debido a que la cooperación internacional representó un flujo de ingresos durante cada gobierno. Para el primer y segundo gobierno la cooperación era enfatizada para la reconstrucción del país y para los siguientes gobiernos la cooperación se centraba en el cumplimiento de los Objetivos del Milenio (ODM).

## **2.2 El Salvador frente a las modalidades de la cooperación internacional al ser declarado país de renta media**

### **Clasificación de los países de Renta Media**

Para el Banco Mundial la clasificación de las economías es basada en el ingreso nacional bruto (INB) per cápita; En base a su ingreso nacional bruto per cápita cada economía se clasifica como de ingreso bajo, mediano y altos que se subdivide en mediano bajo y mediano alto o ingreso alto, estas categorías analíticas de ingresos que aplica el Banco se basan en sus categorías de préstamos.

---

<sup>121</sup> Maira Magali Gálvez Santamaría, Claudio Iván Méndez Maldonado, “Efectos del programa Fondos del Milenio I en la condición de pobreza de los hogares de Chalatenango en el periodo 2007-2014”, (Tesis, Universidad de El Salvador, 2017), 31-39

El origen de la clasificación de los países por su nivel de renta se encuentra en la necesidad del Banco Mundial de categorizar a los países según algún criterio para poder establecer los términos financieros de los contratos de préstamo de dicha institución a los países en desarrollo. Según la clasificación del Banco Mundial para el 2016, son de renta baja los países cuya renta per cápita es entre 1,026 y 4,035 dólares y son países de renta media los que registran una renta per cápita entre 4,036 y 12, 475 dólares y las economías de ingreso alto son las que tienen un ingreso nacional bruto per cápita de 12 476 dólares o superior<sup>122</sup>. Siguiendo esta clasificación, los países de renta baja disfrutan de condiciones financieras más flexibles en los préstamos concedidos por el Banco Mundial mientras que los países de renta media sólo pueden disfrutar de préstamos concedidos en condiciones mucho más próximas a las condiciones del mercado.

Para el Banco Mundial es la renta per cápita ajustada a la inflación la que mejor indica la capacidad de una economía de satisfacer sus necesidades financieras, esta institución no es el único organismo de cooperación al desarrollo que ha clasificado a los países en desarrollo según su renta.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE y el Comité de Ayuda al Desarrollo CAD, son instituciones que emplean una tipología de los países en desarrollo retomando los datos del Banco Mundial; la Organización para la Cooperación y el Desarrollo y el Comité de Ayuda al Desarrollo subdivide a los países en países menos adelantados en: renta baja; renta media-baja y renta media-alta; esta clasificación de los países está fundamentada para adquirir financiamiento

**Países menos adelantados (PMA):** Son los países de renta baja que, adicionalmente, sufren de graves desventajas estructurales en lo que concierne a “activos humanos” (nutrición, salud, educación y alfabetización) y a la vulnerabilidad de sus economías. Identificada con los países más pobres del planeta.

---

<sup>122</sup> Banco Mundial, <http://www.bancomundial.org>

**Países de renta baja (PRB):** son aquellos con una renta nacional bruta per cápita inferior a USD 1.045 pero que, a diferencia de los PMA, no tienen un desempeño tan bajo en los índices de activos humanos y vulnerabilidad económica.

**Países de renta media-baja (PRMB):** son países con una renta per cápita comprendida entre USD 1.046 y USD 4.125.

**Países de renta media-alta (PRMA):** Países con una renta per cápita mayor a USD 4.126 e inferior a USD 12.745. La OCDE-CAD considera como “no elegibles” para recibir fondos de AOD a los países por encima de este límite<sup>123</sup>.

### Cuadro N°6: Categorías de países

Tabla I: Categorías de países según la OECD-DAC		
Categoría de país	Ingresos per cápita	Cantidad de países
Países menos adelantados	Menos de USD 1.045 y graves desventajas estructurales en “activos humanos”	48
países de renta baja	Menos de USD 1.045 y mejor performance en ciertos índices de desarrollo humano	4
Países de renta media baja	Entre USD 1.046 y USD 4.125.	36
Países de renta media alta	Más de USD 4.126 e inferior a USD 12.745	58

**Fuente:** Cecilia Miles; Cooperación Internacional con Países de Renta Media

<sup>123</sup> Economic Country Surveys, www.oecd.org

## Cuadro N°7: Clasificación de países según el Banco Mundial y el Comité de Asistencia para el Desarrollo

CLASIFICACIÓN DE PAÍSES SEGÚN EL BANCO MUNDIAL Y EL COMITÉ DE ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO (CAD) DE LA OCDE			
	BANCO MUNDIAL	CAD	SUBREGION
1. Bahamas	Ingresos Altos	País desarrollado	El caribe
2. Barbados	Ingresos Altos	País desarrollado	El caribe
3. Trinidad y Tobago	Ingresos Altos	País desarrollado	El caribe
4. Antigua y Barbuda	Ingreso medio-alto	País en desarrollado, ingreso medio alto	El caribe
5. Argentina	Ingreso medio-alto	País en desarrollado, ingreso medio alto	América Latina
6. Brasil	Ingreso medio-alto	país en desarrollado, ingreso medio alto	América Latina
7. Chile	Ingreso medio-alto	país en desarrollo, ingreso medio alto	América Latina
8. Colombia	Ingreso medio-alto	país en desarrollo, ingreso medio alto	América Latina
9. Costa Rica	Ingreso medio-alto	país en desarrollo, ingreso medio alto	América Latina
10. Cuba	Ingreso medio-alto	país en desarrollo, ingreso medio alto	América Latina
11. Doinica	Ingreso medio-alto	país en desarrollo, ingreso medio alto	El caribe
12. Ecuador	Ingreso medio-alto	país en desarrollo, ingreso medio alto	América Latina
13. Granada	Ingreso medio-alto	país en desarrollo, ingreso medio alto	El caribe
14. Jamaica	Ingreso medio-alto	país en desarrollo, ingreso medio alto	El caribe
15. Mexico	Ingreso medio-alto	país en desarrollo, ingreso medio alto	América Latina
16. Panamá	Ingreso medio-alto	país en desarrollo, ingreso medio alto	América Latina
17. Perú	Ingreso medio-alto	país en desarrollo, ingreso medio alto	América Latina
18. Republica Dominicana	Ingreso medio-alto	país en desarrollo, ingreso medio alto	América Latina
19. San Vicente y las Granadinas	Ingreso medio-alto	país en desarrollo, ingreso medio alto	El caribe
20. Saint Kitts y Nevis	Ingreso medio-alto	país en desarrollo, ingreso medio alto	El caribe
21. Santa Lucía	Ingreso medio-alto	país en desarrollo, ingreso medio alto	El caribe
22. Suriname	Ingreso medio-alto	país en desarrollo, ingreso medio alto	El caribe
23. Uruguay	Ingreso medio-alto	país en desarrollo, ingreso medio alto	América Latina
24. Venezuela	Ingreso medio-alto	país en desarrollo, ingreso medio alto	América Latina
25. Belice	Ingreso medio-bajo	país en desarrollo, ingreso medio bajo	El caribe
26. Bolivia	Ingreso medio-bajo	país en desarrollo, ingreso medio bajo	América Latina
27. El Salvador	ingreso medio-bajo	país en desarrollo, ingreso medio bajo	América Latina
28. Guatemala	Ingreso medio-bajo	país en desarrollo, ingreso medio bajo	América Latina
29. Guyana	ingreso medio-bajo	país en desarrollo, ingreso medio bajo	El caribe
30. Honduras	ingreso medio-bajo	país en desarrollo, ingreso medio bajo	América Latina
31. Nicaragua	Ingreso medio-bajo	país en desarrollo, ingreso medio bajo	América Latina
32. Paraguay	ingreso medio-bajo	país en desarrollo, ingreso medios bajo	América Latina
33. Haití	Ingreso bajo	país menos desarrollado	América Latina

**Fuente:** CEPAL; Los países de renta media un nuevo enfoque basado en brechas

En la actualidad el nivel de ingreso per cápita constituye el principal criterio utilizado para asignar los recursos financieros de cooperación para el desarrollo.

La clasificación del desarrollo según su nivel de renta tiende a ser deficiente, la primera deficiencia radica en la clasificación por nivel de renta que se encuentra en solo la clasificación; Como en toda clasificación, la división entre renta baja y renta media puede que exista un error de ascenso o descenso<sup>124</sup>. Muchos países de renta media se encuentran en situaciones similares o iguales a las economías de países de renta baja pero por su clasificación y las estadísticas de ingresos per cápita, que hacen la diferencia en porcentajes mínimos son categorizadas como

<sup>124</sup> Francisco José Tomas Moratalla; *La agenda de la eficacia de la ayuda en América Latina*; Cooperación Hispano-venezolano, Madrid 2012, <http://www.eumed.net/libros-gratis/2013/1254/1254.pdf>

países de renta media aunque en realidad sus economías presentan características diferentes a la clasificación que le ha sido asignada.

La otra de las deficiencias en la clasificación de países de renta media es el que abarca a un gran número de países, categorizándolos como homogéneos o acoplándolos a un modelo común de problemas y necesidades de desarrollo, cuando se sabe que cada país tiene sociedades heterogéneas y contextos diferentes, desde el punto de vista político, social, cultural, geográfico, histórico y económico; además esta tipificación de países de renta media se centra en medir el desarrollo por el crecimiento económico<sup>125</sup> lo cual es erróneo debido a que el desarrollo no se puede medir únicamente con estadísticas del crecimiento económico debido el desarrollo es amplio debido a que acopla a diferentes áreas sociales, culturales, históricas, infraestructura entre otras.

Es importante recalcar que en la clasificación de los países por Ingreso Nacional Bruto es una medida con una visión principalmente economicista ligada al crecimiento, no al desarrollo como tal, esta tipificación de países por su nivel de renta busca cuantificar los ingresos y el tamaño de la economía de un país. Los indicadores para clasificar a los países según su renta son limitados ya que su objetivo principal es determinar a qué tipo de cooperación internacional puede gestionar o recibir un país.

### **2.2.1 El Salvador como país de renta media y la cooperación internacional**

El Salvador fue declarado país de renta media en el 2007, por registrar una renta per cápita arriba de \$746 y menos de \$9,205. Para el 2014 Informe de Desarrollo Humano del PNUD, registraba a El Salvador como un país de renta media baja; Los Países de Renta Media (PRM) como El Salvador se enfrentan a grandes retos en el actual panorama internacional. Por lo que sus acciones a realizar son dirigidas bajo un esfuerzo en el área económica y estas puedan incidir en las amplias brechas de desarrollo. Además se hace necesario armonizar los niveles y

---

<sup>125</sup> *Ibidem.*

tipos de cooperación en función de las diferentes áreas de desarrollo las cuales demandan incorporar criterios más allá del Ingreso Nacional Bruto y la renta per cápita de un país;<sup>126</sup> Actualmente el nivel de ingreso per cápita constituye el principal criterio utilizado para asignar los recursos financieros de cooperación para el desarrollo.

al ser declarado como país de renta media al igual que muchos otros países con esta categoría “enfrenta problemas complejos, relativos a la desigualdad y pobreza, violencia creciente, falta de inversión y ahorro, baja productividad e innovación, limitada infraestructura, falta de acceso y calidad a servicios sociales básicos como la educación, la salud o el agua, una inadecuada fiscalidad, desigualdad de género, deterioro del medio ambiente y falta de adaptación al cambio climático”<sup>127</sup> El Estado por su categoría debe de implementar medidas para solucionar el déficit social y económico que existe en el país, dichas medidas pueden representar grandes retos.

La aplicación de medidas económicas para un crecimiento y desarrollo se convierten en necesarias, siempre “promoviendo consistentemente la competitividad y las capacidades productivas de los sectores de nuestro país, a través del apoyo a la inversión en producción exportable de bienes tradicionales, no tradicionales y fomentando la fabricación y exportación de productos industriales con alto valor agregado, se estaría dando la oportunidad para que se establezca el inicio de un desarrollo y crecimiento económico sostenido, dado que un nivel de crecimiento elevado mejora el bienestar de la población”<sup>128</sup>. La recuperación del crecimiento elevar la productividad de las empresas, lo cual requiere una expansión de la producción del país, a través de un proceso dinámico de recuperación de la inversión privada nacional y extranjera.

Para el año 2015 el crecimiento económico fue de 2.5 % un nivel superior al de años anteriores y un poco por encima del nivel que se pronostica para los

---

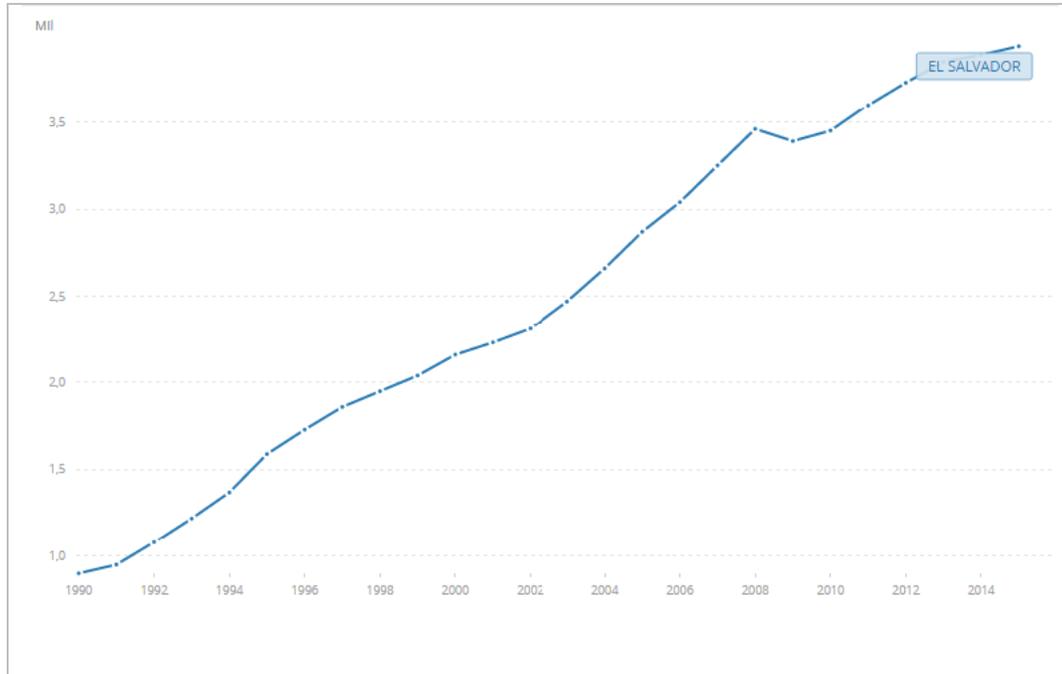
<sup>126</sup> AECID, Marco de Asociación para el Desarrollo El Salvador-España 2015-2019.

<sup>127</sup> *Ibíd.*

<sup>128</sup> Banco Central de Reserva; <http://www.bcr.gob.sv>

próximos años, este crecimiento se vio influenciado por la caída de los precios del petróleo a nivel internacional.

**Grafica N° 1: INB per cápita, método Atlas (US\$ a precios actuales) 2015**



El Salvador ha sido uno de los países centroamericanos con menor índice de crecimiento económico en los últimos años; determinado por factores como el bajo crecimiento del producto interno bruto (PIB), el considerable aumento en las importaciones, la poca atracción de inversión extranjera directa sumado a todo esto están los niveles de inseguridad

Para lo cual organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional sugiere al país que para reducir el bajo crecimiento económico debe superar cuatro retos:

- Reformas estructurales
- Reducción del déficit fiscal
- Consolidación de medidas que regulen los ingresos y gastos.
- Reforma de pensiones

Para acelerar el crecimiento económico en El Salvador es necesario continuar con las mejoras que le permitan a las empresas desarrollar su potencial productivo, algunas de las medidas que sugiere el Fondo Monetario Internacional, son similares a las recetadas en los años 90, cuando se desarrolló el programa de reestructuración económica.

Entrar en esta clasificación como país de renta media implica, que gran parte de la ayuda se retira a países más pobres, quedando los países de renta media fuera de la planificación y programación de presupuesto de muchos donantes.

## **2.2.2 Influencia en la cooperación internacional en países de renta media**

El sistema de cooperación internacional, funciona guiado por la lógica de niveles de ingreso per cápita, Actualmente, “más de la mitad de los países del mundo pertenecen a la categoría de renta media y este grupo es el hogar de más del 70% de la población mundial, en un grupo tan amplio donde se unen realidades distintas, tanto en materia de necesidades y vulnerabilidades como de capacidades y potencialidades”<sup>129</sup>, los países clasificados como de renta media son muy diferentes no solo por su tamaño y sus condiciones sociales, sino también por sus condiciones económico-estructurales vinculadas al potencial de desarrollo y al desempeño productivo . Al agrupar al país según el nivel de ingreso no se tienen en cuenta las diferencias ni similitud que hay entre muchos de sus problemas.

La cooperación siempre será un punto importante dentro de los países de renta media la cual debería de “desarrollarse en dos grandes propósitos: ayudar a los países a superar los obstáculos que condicionan su desarrollo (superación de las trampas de renta media) y apoyar los esfuerzos de estos países para tomar un papel más protagonista en la acción cooperativa internacional”<sup>130</sup> los diversos

---

<sup>129</sup> CEPAL; *Los países de renta media*, un enfoque basado en brechas estructurales; 2012

<sup>130</sup> AECID, *Cooperación con países de Renta media*; 2013; [http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Eficacia%20y%20calidad/DOCUMENTOS%20DE%20TRABAJO%20AECID\\_OK.pdf](http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Eficacia%20y%20calidad/DOCUMENTOS%20DE%20TRABAJO%20AECID_OK.pdf)

cambios en el entorno mundial han contribuido a realzar el papel que los países de renta media en el sistema internacional y en materia de cooperación.

Los Objetivos de Desarrollo de Milenio ODM fueron los primeros que influyeron en los cambio para asignar la cooperación; los donantes trataron de orientar sus recursos de una forma más focalizada hacia los países más pobres, reduciendo de forma significativa la cuota que previamente tenían los países de renta media. “Esa nueva asignación de los recursos parece acorde con el carácter redistributivo que debe tener la ayuda, pero no se corresponde con el nuevo patrón de localización de la pobreza a escala global”<sup>131</sup>. Los objetivos de desarrollo del milenio lograron conformar una agenda que comprometía a la comunidad internacional y brindaba una mayor apropiación de las intervenciones por parte del receptor, una mayor coordinación y armonización de los donantes y un alineamiento de sus acciones con las políticas de los receptores

La agenda internacional en materia de cooperación con el objetivo de mejorar los niveles de eficacia y calidad de la ayuda permiten la revisión de compromisos de donantes y receptores, constituyendo hechos relevantes en el tema de cooperación; como lo son:

- La Declaración de París en el 2005.
- La Agenda de Acción de Accra en el de 2008
- La Asociación para la Eficacia de la Cooperación para el Desarrollo de Busan, en el 2011.

Estos foros respaldan los esfuerzos en los países de renta media por 5 causas<sup>132</sup>:

- En ellos reside algo más del 41% de la población pobre del mundo, que vive con menos de 2 dólares diarios: de modo que si se quiere erradicar la

---

<sup>131</sup> Ibídem.

<sup>132</sup> José Antonio Alonso; *¿Debe darse ayuda a los países de renta media?*; Instituto Complutense de Estudios Internacionales; 2007

pobreza, necesariamente deberán obtenerse logros sociales en estos países

- Son países altamente vulnerables a las circunstancias del entorno internacional, siendo objeto de frecuentes regresiones en los niveles de bienestar material como consecuencia de shocks externos o de crisis internas: de modo que puede ser necesario el respaldo internacional para consolidar y hacer irreversibles los logros alcanzados
- La aportación de este colectivo a la provisión de bienes públicos internacionales especialmente, ambientales es decisiva
- Influencia en su entorno regional, su éxito en términos de desarrollo puede tener un efecto inductor de progreso sobre terceros países.
- Es necesario construir un sistema de cooperación que sea incentivo compatible con los propósitos de desarrollo.

El propósito de la cooperación internacional con países de renta media es respaldar y fortalecer el papel que estos países tienen en el entorno internacional, debido a que la cooperación internacional puede marcar la diferencia, ayudando a esos países a superar las debilidades estructurales y consolidar el desarrollo.

En el ámbito de la cooperación para el desarrollo a través del creciente auge de la cooperación Sur-Sur, Cada vez son más los países de renta media implicados en programas activos de cooperación con otros países en desarrollo; Los países de renta media están en el centro de muchos de estos cambios dentro del ámbito de la cooperación.

La posición intermedia de los países de renta media PRM se ve dentro de un ascenso cuando se refiere a las áreas sociales, ya que su Índice de Desarrollo Humano está por encima de la media mundial. Este rasgo se repite en la tasa de mortalidad infantil, la tasa de alfabetización de adultos y la proporción de población con acceso a agua potable.

Los países de renta media han logrado alcanzar avances relativos en determinadas áreas económicas, sociales y políticas, han desplegado nuevos enfoques, agendas y formatos de articulación interestatal que los ubican como punto de articulación y eje de vinculación entre los países desarrollados y los países en desarrollo<sup>133</sup>

Muchos países de renta media PRM tiene una nueva función de donantes dentro de la cooperación Sur-Sur; siendo esta una forma de brindar una cooperación de forma horizontal y estableciendo una forma de colaboración con países con muchas características en común.

En conclusión la cooperación internacional ha experimentado una serie de condicionantes a los países clasificados como renta media teniendo como resultado la inestabilidad y el retroceso de estos países porque en su mayoría son co-dependientes de la cooperación y no logran resultados concretos en su desarrollo por falta de una estrategia gubernamental que lleve implícito los cambios sociales y económicos a toda la población.

En relación a la teoría de la interdependencia compleja, el cual hace una relación a que la existencia de múltiples canales que coexisten dentro de la sociedad ayudan a la vinculación de los organismos internacionales y los gobiernos, lo cual permite realizar enfoques de acuerdo a las medidas estructurados, y es ahí donde se puede vincular la categoría de renta media del país, donde los parámetros realizados con anticipación han permitido que sea clasificado como renta media, dejando de lado desde luego muchos factores claves para determinar tal clasificación, ocasionando con ello que se tenga menos cooperación internacional para el país, y así mismo afectando muchos programas que van enfocados a áreas necesitadas.

---

<sup>133</sup> Miguel Lengyel, Valentín Thury Cornejo y Bernabé Malacalza; La eficacia de la ayuda al desarrollo en contextos de fragilidad estatal: Haití y la cooperación Latinoamericana; Fundación Carolina; Madrid, enero de 2010.

### **CAPITULO III: LA COOPERACION INTERNACIONAL EN EL MARCO DE LA PLANIFICACION EN LA GESTION PÚBLICA DE LOS GOBIERNOS DEL FRENTE FARABUNDO MARTI (FMLN)**

#### **Introducción**

En este último capítulo se retoma la cooperación en el marco de la planificación en la gestión pública del gobierno del frente Farabundo Martí (FMLN), teniendo como problema principal ¿Cómo la planificación influyo en la Cooperación Internacional al Desarrollo a través de las políticas públicas propuestas por las actuaciones de Mauricio Funes y Sánchez Cerén? El objetivo general es Identificar la influencia de la planificación en la gestión pública para lograr mayor Cooperación Internacional al Desarrollo.

Para el tercer capítulo se plantea como hipótesis principal, la siguiente afirmación, La planificación influyó en el incremento de la Cooperación Internacional al Desarrollo que recibe el país. La creación de nuevas estrategias dirigidas al aumento de los niveles de cooperación, responden a las necesidades del gobierno en cuanto al aumento de los flujos de ayuda internacional. En el desarrollo de este tercer capítulo se reafirmara la importancia de introducir en la gestión pública los procesos de planificación.

El tercer capítulo se divide en tres sub acápite en los cuales se abordara el impacto de la planificación en los niveles de cooperación internacional durante las administraciones de Mauricio Funes y Sánchez Cerén, además de los avances significativos en materia de cooperación que se han obtenido durante estos gobiernos. En el primer sub acápite retoma la creación de Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo y del Sistema de Información sobre Cooperación para el Desarrollo y las funciones que cumplen ambos organismos. Para el segundo sub acápite se aborda la Agenda Global de la Eficacia de la Ayuda, sus inicios con la Declaración de Paris y el seguimiento que se le dio en las reuniones de Accra y Busan y como esto influyo para la creación de la Agenda Nacional para

la Eficacia de la Cooperación. Para finalizar el tercer capítulo, se encuentra el último sub acápite, en el cual aborda la evolución y crecimiento en los niveles de cooperación bilateral y multilateral.

### **3.1 La creación del Viceministerio de cooperación para al desarrollo, marco jurídico y funciones**

En 2009 se crea el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo (VMCD), ente especializado del Ministerio de Relaciones Exteriores, que tendría como fin mejorar la gestión de los recursos provenientes de la cooperación internacional, alinearla con las prioridades de desarrollo nacional y además contribuir a la transparencia en el manejo de la misma.

La cooperación internacional que se recibe es utilizada para el logro de la consecución de objetivos de desarrollo establecidos en concordancia con el plan quinquenal. La cooperación internacional es coordinada junto con los demás instituciones de gobierno quienes canalizan la ayuda, como parte del esfuerzo del cumplimiento de una cooperación más ordenada, eficaz y con un alto grado de liderazgo gubernamental, tal y como se establece la Declaración de París\*. Todo esto se establece como parte del plan estratégico del Ministerio para la canalización de la ayuda y de la cooperación internacional de manera que contribuya a cumplir con los objetivos de desarrollo y los planes estratégicos de desarrollo.

La cooperación al desarrollo sigue siendo uno de los elementos prioritarios dentro del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014 -2019. Esta finalidad se encuentra expresada en los objetivos en la creación del Viceministerio de Cooperación al Desarrollo. El cual busca “incrementar la eficacia de la cooperación internacional y promover la cooperación sur-sur, descentralizada y triangular<sup>134</sup>”. La Cooperación sin lugar a duda determina un papel estratégico para el desarrollo del país.

---

<sup>134</sup> Ministerio de relaciones Exteriores. *Sistema de Información sobre Cooperación para el Desarrollo de El Salvador*. <http://cooperacion.rree.gob.sv/presentacion>

El Viceministerio de Cooperación se crea de acuerdo al Artículo 31 del reglamento interno del órgano ejecutivo el cual plantea que “todo Ministerio cuente con un Ministro y por lo menos con un Viceministerio. El Consejo de Ministros podrá crear mediante Decreto, a propuesta del Presidente de la República, nuevos Viceministerios, dependencias u organismos, cuando la gestión de los negocios públicos así lo requiera<sup>135</sup>”. De tal manera que la creación del viceministerio nace en respuesta a las necesidades y exigencias requeridas para contribuir a la mejora y desarrollo de los sectores del país.

El 25 de junio de 2009 por decreto ejecutivo, número 10, se crea el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo (VMCD), con el objetivo principal de fortalecer y mejorar la gestión de los recursos provenientes de la cooperación internacional, "pudiendo así alinearla con las prioridades de desarrollo para el país, y contribuir a la transparencia en el manejo de la misma<sup>136</sup>". Dentro de los objetivos principales del viceministerio, se encuentran ser el centro en la atracción de cooperación, así mismo propiciar activamente los mecanismos con nuevos cooperantes, de tal manera que contribuya a fortalecer los vínculos que del país ha desarrollado a lo largo de la historia.

Dentro del Marco Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el Artículo 33 se encuentran las funciones y atribuciones del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo.

- Gestionar recursos ante las entidades de la cooperación internacional, de acuerdo con las orientaciones y las prioridades definidas por la Secretaría

---

\*Véase memoria de labores del Ministerio de Relaciones Exteriores 2011-2012

<sup>135</sup> Artículo 31 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo. República De El Salvador  
[http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PCC/LAIP-MarcoNormativoRelacionado/Reglamentos/Reglamento\\_Interno\\_del\\_Organo\\_Ejecutivo.pdf](http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PCC/LAIP-MarcoNormativoRelacionado/Reglamentos/Reglamento_Interno_del_Organo_Ejecutivo.pdf)

<sup>136</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, Ministerio de Cooperación para el Desarrollo.  
[http://www.rree.gob.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=447:marco-juridico&catid=99&Itemid=738&showall=&limitstart=1](http://www.rree.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=447:marco-juridico&catid=99&Itemid=738&showall=&limitstart=1)

Técnica de la Presidencia en materia de cooperación financiera no reembolsable, asistencia técnica y donaciones en especie.

- Trabajar en coordinación con las diferentes Secretarías de Estado, con el objeto de crear sinergias en la gestión y mejor aprovechamiento de los recursos provenientes de la cooperación internacional.
- Monitorear la ejecución de los proyectos de cooperación y evaluar el estado de su cumplimiento en coordinación con la Secretaría Técnica de la Presidencia.
- Propiciar la participación activa y coordinada de todos los sectores y actores involucrados con la cooperación internacional: cooperantes, instituciones nacionales, gobiernos locales, universidades, institutos de desarrollo tecnológico, empresa privada, organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil.
- Ser el enlace, coordinador y articulador en coordinación con la Secretaría Técnica de la Presidencia, de la gestión y ejecución de los programas de cooperación en cumplimiento de la Declaración de París, el Plan de Acción de Accra y otros compromisos y acuerdos con la comunidad internacional.
- Desempeñar un rol activo en la participación salvadoreña en los diferentes foros internacionales de cooperación al desarrollo, con el objetivo de presentar propuestas y aumentar nuestra recepción de ésta.
- Promover, estrechar y profundizar las relaciones con las fuentes cooperantes actuales y realizar acercamientos con potenciales cooperantes, resaltando los logros del país, la capacidad de gestión y ejecución, la transparencia en el manejo de los recursos y la capacidad de gestión de proyectos.
- Coordinar con el Viceministerio para los salvadoreños en el Exterior, con el propósito de aprovechar la red de representaciones consulares y diplomáticas, con el objeto de diversificar e identificar potenciales fuentes cooperantes.

- Analizar e identificar mecanismos alternos, especiales e instrumentos innovadores de financiamiento externo, con el fin de modernizar el sector productivo, el comercio y la inversión, mediante la concertación y el diálogo permanentes con los actores de la cooperación internacional para el desarrollo.

El cumplimiento de cada una de estas funciones tiene un papel determinante ya que se complementan en relación a las acciones que se les han otorgado, de tal manera que todo gira en torno a un fin común, lo cual es vigilar, canalizar todos los mecanismos que la cooperación realiza, de tal manera que se busca la plena ejecución de los proyectos o programas patrocinados por distintas entidades de cooperación.

Por tanto la creación del Viceministerio ha marcado la pauta para lograr la plena efectividad de la cooperación para el país, ya que permite una seguridad a los socios cooperantes al momento de buscar fuentes de financiamiento en distintos programas, ya que admite una credibilidad en los fondos que se destinan, lo cual se busca que sean destinados de acuerdo a los fines con los cuales firmaron por ambas partes, es debido a ello que las funciones que ejerce el Viceministerio están enfocadas a realizar nuevas estrategias orientadas a un fin en común que es el desarrollo del país.

### **3.1.1 Funciones de las direcciones generales del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo**

El Vice ministerio está conformado por dos Direcciones Generales que complementan el trabajo las cuales son:

- Dirección de Relaciones Económicas
- Dirección de Cooperación para el Desarrollo

Como primer punto se define en relación a coordinar la implementación de las acciones de la diplomacia económica-comercial que “coadyuve a lograr los objetivos de política exterior<sup>137</sup>” y el plan de gobierno. Como segundo punto es en función de dirigir y controlar la gestión, negociación, administración y ejecución de la cooperación internacional no reembolsable, a fin de lograr los resultados enmarcados en el Plan Estratégico Institucional; así como de incrementar la cooperación internacional para apoyar el Plan de Gobierno y los ejes de la Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores. "Estas dos direcciones generales, se encuentran complementadas con seis direcciones<sup>138</sup>", las cuales cada una desempeña una función específica de acuerdo al área que se la ha sido designada.

- La unidad encargada de promover y fortalecer la apuesta por la cooperación norte – sur, Sur – Sur y Triangular, es la Dirección de cooperación bilateral, la cual se ocupa de gestionar los recursos de la ayuda oficial para el desarrollo proveniente de fuentes bilaterales, mejorando las relaciones existentes y promoviendo la búsqueda de nuevas fuentes.
- Cooperación Multilateral, Regional y Organismos Financieros Internacionales. Esta Dirección está encargada de gestionar los recursos de la AOD y cooperación técnica proveniente de fuentes multilaterales, así como de mecanismos regionales. Colaborar con la formulación y gestión de proyectos con organismos financieros internacionales.
- La Dirección de Cooperación No Oficial y Descentralizada. Unidad que acompaña, asesora facilita procesos, enlaces e intercambio de información en materia de Cooperación No Oficial y Descentralizada y de Eficacia de la Ayuda a nivel territorial.
- Becas, Estudios y Formación. Esta Dirección contribuye al fortalecimiento de las capacidades técnicas en materia de cooperación de las instituciones,

---

<sup>137</sup> Ibídem.

<sup>138</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, Direcciones.

[http://www.rree.gob.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=249](http://www.rree.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=249)

de las municipalidades y de la sociedad civil. Identificar y sistematizar experiencias y buenas prácticas en materia de desarrollo y cooperación.

- Atención al Cooperante y al Ciudadano. Está dirigida a promover el acercamiento de la gestión de la cooperación a la ciudadanía, a través de una información oportuna y amigable.
- Oficina Técnica de Administración de Fondos (OTAF). Administra eficazmente y de forma transparente los recursos canalizados por la DGCD – SETEFE.\* Asegura la transparencia y da seguimiento al uso eficiente de los recursos.

En conclusión las Direcciones cumplen un nivel de estrategia muy importante, ya que contribuyen a que se genere un orden y un equilibrio dentro del Viceministerio, de tal manera que cada una ejerce una función de acuerdo al ámbito que ha sido asignada, cumpliendo únicamente la función con la cual ha sido destinada, es por ello que las distintas direcciones que conforman el Viceministerio le brindan factibilidad a la hora de desarrollar o ejecutar determinados proyectos. Las funciones de las Direcciones Generales del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo, va en función de servir como canal de transferencia dando origen a la efectividad del trabajo que se realiza y así mismo contribuir con la sociedad civil al momento de solicitar ayuda en determinada dirección.

### **3.1.2 Sistema de Información sobre Cooperación para el Desarrollo (SICDES)**

El Sistema de Información sobre Cooperación para el Desarrollo constituye un aporte para los gobiernos basada en la rendición de cuentas, abierta a la ciudadanía y a los socios cooperantes para el desarrollo nacional. "Con el SICDES se ha logrado fortalecer las capacidades institucionales<sup>139</sup>" que permiten registrar y actualizar información como un aporte a la toma de decisiones y al identificar las necesidades nacionales.

---

<sup>139</sup> SICDES. Ministerio de Relaciones Exteriores.  
[http://www.rree.gob.sv/index.php?searchword=SICDES&searchphrase=all&Itemid=1492&option=com\\_search](http://www.rree.gob.sv/index.php?searchword=SICDES&searchphrase=all&Itemid=1492&option=com_search)

Con este sistema se han establecido mecanismos de diálogo y articulación entre las diferentes entidades públicas y privadas, participantes en la cooperación para el desarrollo con el fin de garantizar una amplia apropiación del instrumento y el intercambio permanente de información. El SICDES realiza un acercamiento de la gestión de la cooperación, a través de información, así como velar por la mejora de los servicios que ofrece la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo de este Viceministerio, fomentando una relación cercana con los socios de cooperación.

Con la implementación del Sistema, se plantea que se está cumpliendo con lo establecido en el Plan Quinquenal de Desarrollo El Salvador Productivo, Educado y Seguro 2014-2019. En este sentido, el SICDES es una herramienta estratégica para los actores involucrados en el desarrollo, al brindar insumos que mejorarán la coordinación de las acciones en los territorios y sectores, reduciendo la fragmentación y la duplicidad de los datos de proyectos e iniciativas de cooperación.

El SICDES es una ventana que permite a cualquier usuario informarse sobre los flujos de cooperación que recibe y otorga el país, “su distribución y el uso que se le da, logrando obtener los datos para la elaboración de informes de investigación<sup>140</sup>”, orientación y ejecución de un objetivo específico o entrar en contacto con aquellos actores y espacios que le resulten de interés. Esta plataforma virtual cumple con los principios y el espíritu de la Declaración de París sobre eficacia de la cooperación, que promulga la transparencia como un pilar fundamental en la administración pública, en lo que se refiere a la lucha contra la corrupción y a promover la cultura de la rendición de cuentas.

Por lo tanto el SICDES y el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo, son sin duda una estrategia para el Ministerio de Relaciones Exteriores, ya que le permite desenvolverse en distintas áreas designando funciones y tareas que van encaminadas a fortalecer y generar mayor cooperación en el país, esta plataforma

---

<sup>140</sup> *Ibídem.*

permite conocer los mecanismos que se han utilizado para ejecutar los programas con los fondos otorgados por los cooperantes. Este sistema de información es un punto clave y a favor a la hora de buscar nuevos cooperantes.

## **3.2 CONTEXTO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO**

### **3.2.1 Agenda global para la eficacia de la cooperación internacional**

La ayuda internacional en los últimos años ha tomado un papel protagónico para aquellos países con ingresos medios<sup>141</sup>, en la agenda internacional este tema no se ha dejado de lado, es por ello que los países con mayor crecimiento económico se comprometieron a apoyar a las pequeñas naciones para poder contrarrestar los efectos de la pobreza en dichos países. Desde que este tema se volvió prioritario, no existía un marco internacional que sirviera para medir el impacto de la ayuda internacional en la reducción de los niveles de pobreza y contribuir a mejorar los niveles de vida de la población más vulnerable.

Es en este contexto que se respaldaría la efectividad de la ayuda tanto para los países donantes, como para los países receptores. “La agenda global de la eficacia de la cooperación se caracteriza por un dinamismo significativo relacionado a los sucesos y hechos del entorno global vinculados al desarrollo económico y social de los países, que actualmente cuentan con la participación de una multiplicidad de actores en todos los niveles. Por lo tanto, han sido relevantes una serie de cambios en el tema de eficacia de la cooperación, que han permitido la generación de importantes resultados y avances consolidando de esta manera los compromisos de los acuerdos establecidos a nivel internacional por todos los países.”<sup>142</sup> El propósito de la agenda global es fortalecer los procesos de

---

<sup>141</sup> Luisa Fernanda Niño Lancheros, ¿Es necesaria la Cooperación Internacional para el desarrollo de países con ingresos medios?, La juventud opina (2015) <http://www.voicesofyouth.org/es/posts/-es-necesaria-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-de-los-paises-con-ingresos-medios->

<sup>142</sup> Eficacia de la Agenda Global, *Agenda Global de Eficacia de la Cooperación*, Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador <http://cooperacion.rree.gob.sv/web/modulo-de-eficacia-de-la-cooperacion/agenda-global-de-eficacia>.

cooperación y garantizar el mayor aprovechamiento de estos fondos en las áreas de mayor prioridad para los países receptores.

La Agenda Global al considerarse como un herramienta para monitorear los fondos, y que estos se están utilizando de manera efectiva y si está contribuyendo a la construcción de un desarrollo para los países involucrados. Del II Foro de Alto Nivel sobre eficacia de la ayuda surgiría la Declaración de París; con la agenda global se pretendió mejorar la ruta de impacto de los niveles de cooperación en la reducción de la pobreza y el aumento del desarrollo social, la Declaración de París estableció compromisos claros tanto para los países donantes como para los países receptores.

Esta declaración no contribuiría solamente a los flujos de ayuda internacional, también permitiría velar por el cumplimiento de los objetivos del milenio, “La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo es un acuerdo internacional que establece compromisos globales por parte de países donantes y receptores para mejorar la entrega y el manejo de la ayuda con el objetivo de hacerla más eficaz y transparente. El acuerdo fue firmado en marzo de 2005 por más de cien países donantes y receptores, agencias internacionales y organizaciones multilaterales<sup>143</sup>”. Con el surgimiento de nuevos lineamientos se garantizaba la inclusión de todas las partes, donantes y receptores, también se incluirían instituciones de desarrollo multilateral y bilateral, con la finalidad de mejorar la forma en que la ayuda es administrada y gestionada, además de proporcionar un mayor control en los flujos de ayuda para el desarrollo.

La declaración de París es muy específica en cuanto a los principios que tanto países donantes como países en desarrollo deben de adoptar y la responsabilidad que tienen ambos en el sentido de que no solo se concrete la ayuda sino también en todo lo que concierne a la gestión de la misma<sup>144</sup>, no solo entendida como aquella en la cual se pretende conseguir la ayuda necesaria para implementar en

---

<sup>143</sup> Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento, *La Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo*, AECID Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, <http://www.fondodelagua.aecid.es/es/fcas/que-es-el-fondo/documentacion/declaracion-paris.html>

<sup>144</sup> *Ibidem*.

proyectos de ayuda y estrategias nacionales encaminadas al desarrollo, sino que también la gestión implica una administración adecuada del financiamiento percibido con esta ayuda, para que la misma sea eficaz. Es por ello que en la Declaración de París buscaba que los gobiernos a través de políticas públicas dirigieran la ayuda hacia focos de desarrollo.

La eficacia del desarrollo surge de la importancia de crear lineamientos que contribuyan al aumento de los niveles de ayuda, creación de políticas que promuevan el incremento de la Ayuda Oficial al Desarrollo, creación de compromisos y metas claras para todas las partes involucradas. La Declaración de París incluye todos estos compromisos y como todo documento oficial contiene principios que regirán el comportamiento en materia de cooperación al desarrollo.

Reconoce la necesidad de incrementar significativamente la eficacia de la Ayuda al Desarrollo para reducir la pobreza y la desigualdad y contiene cincuenta y seis Compromisos de Asociación que se enmarcan en cinco principios:

- “Apropiación de los países receptores de ayuda de sus propios planes y estrategias de desarrollo; este principio se refiere a que los países receptores de ayuda elaboren sus propios planes y estrategias para la eficacia de la ayuda, debido a este punto surgió la agenda nacional para la eficacia de la ayuda de El Salvador. Esto permite a los países coordinar la distribución de la ayuda de manera eficaz.
- Alineación de los donantes a través de la utilización de procedimientos y sistemas nacionales en apoyo a los planes de los países receptores de ayuda. El segundo principio evoca a trabajar de manera conjunta con los países receptores, esto significa que los países donantes tienen que trabajar de la mejor manera conforme a las estrategias de los países receptores.
- Armonización de las acciones de los donantes para minimizar la carga administrativa y los costos de transacción sobre los países receptores de ayuda, de manera que sus acciones sean más armónicas, transparentes y

colectivamente efectivas; La idea es de ajustar las acciones de los donantes para generar procesos transparentes y efectivos.

- Gestión por Resultados por parte de los países receptores de ayuda y donantes, centrándose en resultados y utilizando información orientada a resultados para mejorar el proceso de toma de decisiones. Se basa en la importancia de dirigir todos los esfuerzos para obtener mejores resultados.
- Responsabilidad Mutua, de manera que donantes y países en desarrollo se comprometen a rendir cuentas mutuas y obtener resultados de desarrollo. la cual indica que en todo el proceso ambas partes juegan un papel importante, por lo tanto debe de existir transparencia en todo momento. Luego de la creación de la declaración de París en 2005, tres años después se llevó a cabo un nuevo foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, pero esta vez en Accra, Ghana, en esta nueva conferencia se concretizaron algunos temas que en la Declaración de París estaban plasmados” .<sup>145</sup>

En Accra se adoptaron medidas decisivas en cuanto a la forma en que se brinda y se ejecuta la ayuda, basados en los principios adaptados en la Declaración de París. La Agenda de Acción de Accra fue el producto de una alianza sin precedentes integrada por:

- Países en desarrollo y donantes
- Economías emergentes
- La ONU e instituciones multilaterales
- Fondos mundiales
- Organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo.

Los países en desarrollo se comprometieron a asumir el control de sus propios futuros, los donantes se comprometieron a coordinar mejor entre ellos, y "ambas partes se comprometieron a rendir cuentas entre sí y a sus ciudadanos"<sup>146</sup>. En la

---

<sup>145</sup> Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social, *¿Qué es la declaración de París sobre la eficacia de Ayuda al Desarrollo?*, <http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/declaracionparis.pdf>

<sup>146</sup> Global Health Learning; *Los principios de París/Accra, actores y cambios: La Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda;*

agenda de Accra se incluyeron algunos aspectos en los cuales era importante dirigir la ayuda al desarrollo, La igualdad de género, derechos humanos y sostenibilidad ambiental, estos son algunos de los temas que se volvieron prioritarios en el desarrollo de la agenda, además surgió la necesidad de incluir no solo a los países donantes y receptores sino que también a organizaciones de la sociedad civil, sector privado, ya que son considerados como parte importante en todo el tema de ayuda al desarrollo.

A diferencia de la Declaración de París, en el plan de acción Accra se llegaron a compromisos más concretos, en donde se habla de la participación de nuevos actores dentro de esta nueva agenda, Principales logros del Plan de Acción de Accra:

- Refuerzo de los compromisos de la Declaración de París y de los ODM.
- Inclusión de: Sociedad civil como actor de pleno derecho, Gobiernos locales y otros actores (sector privado).
- Más atención a temas de igualdad de género, derechos humanos y discapacidad.
- Acuerdos alcanzados en: previsibilidad, sistemas nacionales, condicionalidades basadas en los objetivos de desarrollo, ayuda desligada.
- Inicio de reconocimiento del papel importante de la Cooperación Sur-Sur.
- Se reafirmó el propósito de mejorar la coordinación entre las iniciativas de los donantes y los programas de gobierno, la rendición de cuentas por resultados de la ayuda y la información sobre las actividades de ayuda.<sup>147</sup>

En su plan de acción se diversifican los objetivos de la eficacia de la ayuda, se incluyeron nuevos temas que estaban tomando auge y por ende era necesario

---

<https://www.globalhealthlearning.org/sites/default/files/Liderazgo-gesti%C3%B3n%20del%20proceso%20de%20cambio.pdf>

<sup>147</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores; *Eficacia de la Cooperación: Plan de acción de Accra*; <http://cooperacion.rree.gob.sv/web/modulo-de-eficacia-de-la-cooperacion/plan-de-accion-de-accra>

retomarlos, se profundizó en la forma de trabajar el tema de la cooperación Sur-Sur, en la agenda se retoma la importancia y el reconocimiento de nuevos actores, como los gobiernos locales, sociedad civil y sector privado, comprobando que dentro de todo ese engranaje no solo pueden participar los países donantes y receptores de la ayuda.

La Declaración de París, es sin duda uno de los compromisos para lograr que los países receptores se adueñen del proceso y lideren las nuevas estrategias para obtener el mayor provecho y lograr desarrollo económico en sus países. A pesar de los avances obtenidos en la Declaración de París, habían algunos temas que aun necesitaban retomarse, es por ello y ante el surgimiento de nuevos actores, en el Plan de Acción de Accra, se incluye en el proceso la sociedad civil y empresa privada, reconociendo que también son actores claves para una nueva agenda de inclusión, a la que se incluyen nuevas temáticas, como por ejemplo la equidad de género, tema ambiental, entre otros.

### **3.2.2 Agenda de Busan**

A través de los años y desde el momento en que las naciones reconocieron la importancia de la Ayuda Internacional en el desarrollo social de varios países a nivel mundial, se han venido desplegando diferentes conferencias y foros de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda, en donde la temática central es la efectividad de la cooperación internacional en los países receptores.

Las conferencias y foros aportan lineamientos importantes que contribuyen en la creación de compromisos para ambas partes. “Durante décadas, el debate internacional sobre desarrollo ha girado principalmente en torno a la cantidad de ayuda aportada y recibida. Sin embargo, la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey en 2002, amplió los términos del debate, al incluir la *calidad* de la ayuda aportada entre los elementos clave para la evaluación de los avances realizados. Donantes y receptores reconocieron la necesidad de mejorar la ejecución de la ayuda, de modo que ésta

sea útil para sus beneficiarios finales<sup>148</sup>. El propósito de cada una de las conferencias y foros era crear mecanismos que permitieran la efectividad de la ayuda al desarrollo, que los países receptores potenciaron la ayuda recibida, para mejorar los niveles de desarrollo, por otro lado se fueron reconociendo nuevos actores, que también jugaban un papel clave en todo el engranaje.

El aporte de cada conferencia ha sido significativo, ya que cada una ha aportado nuevos puntos clave para la temática, reconocimiento de nuevos actores y principios importantes, “en los años posteriores a la conferencia de Monterrey, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) organizó tres foros de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda: en Roma (2003), en París (2005) y en Accra (2008)<sup>149</sup>”. En Roma, se pidió por primera vez a países donantes y receptores que centraran el debate exclusivamente en la calidad de la ayuda, lo que propició un acuerdo de armonización de las prácticas de los donantes para mejorar el rendimiento de la ayuda.

En el Foro de París reconoció la necesidad de incluir a los gobiernos receptores en un diálogo constante sobre cómo mejorar la ayuda, y dio un giro al debate, que pasó de estar enfocado a la eficacia de los donantes a centrarse en el desarrollo de marcos de colaboración eficaces. El Programa de Acción de Accra, refinó los compromisos acordados en París e hizo partícipes a otros actores clave para el desarrollo, como las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y el sector privado. Cada conferencia asumía una línea base para trabajar y mejorar los acuerdos que anteriormente se habían acordado y crear nuevos que serían adaptados a las nuevas necesidades que con los años iban surgiendo.

Los acuerdos iban desde la adopción de reglamentos para ambas partes, el reconocimiento de la participación de los intereses de los países receptores, elaboración de indicadores que midieran los resultados obtenidos, hasta la

---

<sup>148</sup> Oxfam. *Las claves de Busan: los próximos pasos de la Alianza Mundial para una cooperación al desarrollo eficaz*, 2012, <ftp://ftp2.minsa.gob.pe/descargas/OGCI/publicaciones/NOTA%20INFORMATIVA%20DE%20OXFA%20M-021012.pdf>

<sup>149</sup> *Ibíd.*

presentación de una agenda para el cumplimiento y apropiación del proceso por parte de los actores, en base a ello es que se creó la Agenda Global para la eficacia de la ayuda.

A pesar de los avances logrados en las tres conferencias antes mencionadas, todavía quedaron temas que tenían déficit y era necesario trabajar en ellos, como eran los resultados de la cooperación, además en este ámbito estaban surgiendo nuevos actores que representaba un papel trascendental en la ayuda al desarrollo, especialmente en el caso de la cooperación Sur-Sur, la cual estaba tomando auge a nivel mundial y los países se encontraron ante el surgimiento de una nueva forma de cooperación, el surgimiento de nuevas potencias económicas a cambiando la forma de ver a los países desarrollados.

Los BRIC\*, se han convertido rápidamente en un factor importante en la política mundial, representando una tendencia en el desarrollo global los cuales están cambiando el contexto internacional. “El Cuarto y último Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, que se celebró en Busan (Corea del Sur) a finales de 2011, estuvo dedicado fundamentalmente a abordar estas cuestiones, así como a hacer balance de los avances realizados en la última década”<sup>150</sup>. Los resultados que arrojaron las evaluaciones de los logros de París eran desalentadores, de todos los objetivos planteados solamente se logró cumplir uno, referente a la cooperación técnica. El foro de Busan sirvió para evaluar los resultados obtenidos, identificar los puntos débiles y las causas del porque aún no se habían podido cumplir con todos los objetivos. Se tomaron en cuenta las nuevas circunstancias a nivel mundial.

---

\* El término BRIC surge en el año 2001, siendo acuñado por Goldman Sachs para hacer referencia a aquellas economías emergentes, que previsiblemente marcarían el devenir económico y político del siglo XXI. Su primera reunión surge en el año 2006, con la presencia de **Brasil, Rusia, India y China**.

<sup>150</sup> Oxfam, *Las claves de Busan: los próximos pasos de la Alianza Mundial para una cooperación al desarrollo eficaz*, 2012

El 4° Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, es considerado como uno de los foros en los que se lograron más acuerdos, con respecto al tema de la eficacia de la ayuda, ya que se lograron concretizar temas que en los foros anteriores no se habían consensuados. Además se reconoció la necesidad de cambiar el enfoque bajo el cual se venía trabajando, se pasó de la eficacia de la ayuda a la eficacia de desarrollo, determinando que a pesar de los niveles de ayuda que se pudieran otorgar a los países, nada funcionaba si no existía una eficacia, énfasis en las estrategias que se estaban utilizando para el aprovechamiento de esta ayuda.

Se reconoce la importancia de la Cooperación Sur-Sur y el papel de las economías emergentes, y como resultado de dicho foro nace “la Alianza Global de Busan. El foro y la alianza surgen en un momento histórico en el cual se critica el leve avance en el tema de eficiencia de ayuda, y es acá que surge un cambio de perspectiva en el cual se propone trabajar sobre la eficacia del desarrollo. Además, se da un realce al potencial que puede tener la Cooperación Sur-Sur y se invita a las economías emergentes a tomar un papel más relevante sobre potenciar el desarrollo de otros países”<sup>151</sup>. Se convierte en el inicio de una etapa, en la cual se fortalecieron los compromisos ya adquiridos y se crearon nuevas estrategias para mejorar el cumplimiento de los objetivos, en los cuales se encontraba el tema de la pobreza y educación, en la cual las evaluaciones mostraban resultados desalentadores.

En Busan al igual que Paris, se acordó trabajar acorde a cuatro principios que regirían las acciones pensadas en la eficacia del desarrollo. Todos los países firmantes tendrían la obligación de alinear todas sus acciones hacia estos principios, garantizando un mayor aprovechamiento de la ayuda.

---

<sup>151</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, *Alianza global para la eficacia de la cooperación al desarrollo de Busan*, <http://cooperacion.rree.gob.sv/web/modulo-de-eficacia-de-la-cooperacion/alianza-global-de-busan>

Estos principios son:

1. “Apropiación de las prioridades del desarrollo: reconocer que los países en desarrollo deben diseñar y liderar su propio desarrollo.
2. Enfoque en los resultados: lograr resultados concretos para erradicar la pobreza, reducir las desigualdades y garantizar que se dispone de los recursos y las capacidades necesarias para hacerlo posible.
3. Alianzas incluyentes: promover la confianza y el aprendizaje mutuos entre todos los actores en el desarrollo.
4. Transparencia y responsabilidad compartida: potenciar la transparencia de las prácticas de la cooperación, para así mejorar la prestación de servicios y dejar claras las responsabilidades compartidas.”<sup>152</sup>

Estos principios evocan la importancia del trabajo en conjunto, elaborando propuestas acorde a la realidad y permitiendo a los países receptores adueñarse del proceso y construir sus propias agendas que le permitan obtener el mayor beneficio y trabajar en conjunto con los países donantes.

Dentro de los logros a resaltar de Busan es el trabajar bajo la idea de que para el logro de los objetivos de la Eficacia de la ayuda, se necesita la participación en todo el proceso de ambas partes, ya que si bien es cierto los países donantes cumplen con otorgar cierto porcentaje de su producto interno bruto; los países receptores deben procurar destinar estos flujos de ayuda a los sectores que más lo necesiten, recordando que la labor no llega hasta ahí, debe existir una concordancia entre lo que se recibe y los resultados, proporcionando a los países donantes de que lo que ellos aportan se está utilizando para los fines adecuados. En Busan se reafirman los compromisos de Accra y Paris. Dentro de los logros fundamentales alcanzados se puede resaltar cinco.

- Creación de Alianza Global para el Desarrollo.

---

<sup>152</sup> *Ibidem.*

- Reafirmación de los compromisos de París y Accra, y modificación de la visión de la cooperación: de Eficacia de la Ayuda a Eficacia del Desarrollo.
- 3 Énfasis en la implementación a nivel país; es decir mayor uso de sistemas nacionales.
- Reflexión sobre el rol de los donantes tradicionales y los emergentes.
- La Cooperación Sur-Sur se integra en agenda de eficacia.<sup>153</sup>

Sin duda alguna, Busan buscaba obtener resultados concretos, sostenibles y duraderos en el tiempo, se crea una nueva agenda que renovarían los compromisos adquiridos en los foros anteriores y que esto a la vez permitiera avanzar en términos de cooperación.

Los acuerdos creados en Busan son específicos, se hace énfasis en la importancia del involucramiento de todas las partes, busca un desarrollo efectivo, la cual cambia la visión de la ayuda oficial al desarrollo, “a partir de Busan, ya no se debate sobre la eficacia de la cooperación stricto sensu, es decir sobre la cooperación como ayuda oficial al desarrollo (AOD tradicional Norte Sur) únicamente, sino que la agenda abarca la eficacia de la cooperación, es decir de la cooperación oficial y no oficial y otros recursos e instrumentos que se destinan al desarrollo o que podrían contribuir a éste”<sup>154</sup>. Considerado como uno de los principales logros, el cambio de percepción por parte de todos los involucrados, implica incluir no solo la ayuda tradicional sino que también todos aquellos recursos que pueden contribuir al desarrollo y que tal vez no son reconocidos como tal, es decir ayuda no oficial, pero contribuye al desarrollo de los pueblos.

Busan presento ciertos indicadores que permitirían evaluar y monitorear los resultados y definir, si las estrategias impulsadas por los países estaban, siendo eficaces estos indicadores están basados en los compromisos adquiridos, lo cual mediría también el nivel de compromisos de las partes incluidas.

---

<sup>153</sup> *Ibíd.*

<sup>154</sup> Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, *De la eficacia de la ayuda a la eficacia de la cooperación al desarrollo: Analizando los resultados del cuarto Foro de Alto Nivel de Busan*, 2012

## Cuadro N°8: Compromisos del cuarto Foro de Alto Nivel e indicadores globales

Compromiso	Indicador
La cooperación al desarrollo se orientará a <b>resultados</b> que respondan a las prioridades de los países en desarrollo	Grado en que los proveedores de cooperación utilizan los marcos de resultados de los países (criterios concretos aún por desarrollar)
La <b>sociedad civil</b> actuará en un entorno que potencie su participación y su aportación al desarrollo	Índice de Entorno Favorable
Participación y aportación del <b>sector privado</b> al desarrollo	La forma de medir este compromiso está aún por determinar
<b>Transparencia:</b> la información sobre la cooperación al desarrollo se pondrá a disposición pública	Medir el grado de cumplimiento de la norma por parte de los proveedores de cooperación
La cooperación al desarrollo se hará más <b>previsible</b>	Anual: proporción de ayuda desembolsada durante el ejercicio fiscal previsto por los donantes; A medio plazo: porcentaje de la ayuda cubierta por planes de gasto a futuro aportados a nivel de país
La ayuda se incluirá en presupuestos que serán sometidos a <b>control parlamentario</b>	Porcentaje de ayuda asignada que se incluye en los presupuestos anuales aprobados por los parlamentos de los países en desarrollo
La <b>responsabilidad mutua</b> entre los actores de cooperación al desarrollo se potenciará mediante evaluaciones incluyentes	Porcentaje de países que realizan evaluaciones conjuntas incluyentes de los avances logrados en la implementación de los compromisos adoptados
La <b>igualdad de género</b> y el empoderamiento de la mujer se incorporarán en los planes de desarrollo	Porcentaje de países con sistemas que realizan asignaciones públicas para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, y seguimiento de las mismas.
Instituciones eficaces: se potenciarán y utilizarán los <b>sistemas de los países en desarrollo</b>	(a) Calidad de los sistemas de gestión de las finanzas públicas (GFP) de los países en desarrollo; y (b) Utilización de los sistemas de GFP y de adquisiciones de los países
La ayuda <b>no estará condicionada</b>	Porcentaje de ayuda totalmente libre de condiciones

Fuente: Nota informativa de Oxfam

En conclusión la eficacia de la ayuda es sin duda uno de los temas más abordados durante cumbres sobre temas de cooperación, de tal manera que todas agenda y programas implementadas, tienen como fin elaborar acuerdos que garanticen la ayuda, pero no simplemente que llegue a los países receptores sino que se busca garantizar que tenga el debido impacto que se traza en los acuerdos entre el donante y receptor, de tal manera que se procura que esos montos vayan encaminados a programas que ayudarían a fortalecer áreas prioritarias para el desarrollo, como lo son las áreas de educación y pobreza. Es debido a todo ello que la agenda de la eficacia de ayuda tiene como principal objetivo garantizar el debido uso.

### **3.3 Política exterior de los gobiernos del Frente Farabundo Martí en materia de Cooperación internacional**

#### **3.3.1 Agenda Nacional para la eficacia de la cooperación**

La Agenda Nacional para la eficacia surgió a partir de la adhesión de El Salvador a la Declaración de Paris, en la cual especificaba que era necesaria la creación de agendas que permitieran la apropiación del proceso por parte de los países receptores.

En respuesta a esto surgen los lineamientos para la creación de esta Agenda Nacional, con el objetivo de incluir a todos los actores del desarrollo del país. “La estructuración de la Agenda Nacional de Eficacia de la Cooperación, parte de un proceso de construcción participativo y de coordinación interinstitucional con los principales actores del desarrollo del país (instituciones de gobierno, donantes bilaterales, multilaterales, regionales, descentralizados, triangulares y sur-sur).con este proceso de construcción, se inicia de un distinto escenario para la cooperación que incluye la creación del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores, como el ente rector

de la cooperación en el país”<sup>155</sup>. El objetivo de la Agenda Nacional es lograr la participación de los actores involucrados en el proceso de construcción del desarrollo, esto generaría estrategias para la gestión de cooperación internacional.

Con el surgimiento de la Agenda Nacional se estarían fortaleciendo los procesos para la captación de ayuda internacional, incluyendo así métodos de planificación en la gestión pública, poniendo en práctica la inclusión y el dialogo para concebir estrategias consensuadas y basadas en los intereses de todas las partes, tal cual lo sugiere los lineamientos de la Declaración de París.

Con la adhesión a la Declaración de París, el país se obliga a crear procesos que permitieran potencializar la ayuda, el mantenimiento de los cooperantes y adquirir nuevos socios cooperantes. Dentro del marco de la construcción de la Agenda Nacional de Eficacia contempla la realización de una serie de actividades como:

- “Realización de la Encuesta de Seguimiento a la Declaración de París del CAD/OCDE y el Módulo Optativo de Apropiación Inclusiva, en 2010 – 2011; cuyos resultados permitieron establecer la línea base para la eficacia de la cooperación.
- Firma del primer Código de Conducta entre el Gobierno de El Salvador y los Socios para el Desarrollo que apoyan al Programa Comunidades Solidarias; el cual establece las bases, principios y mecanismos que regirán la participación y coordinación de los actores involucrados en dicho programa.
- El funcionamiento de un Grupo de Trabajo busca establecer los mecanismos de diálogo, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas

---

<sup>155</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, *Proceso Histórico de estructuración de la Agenda Nacional para la Eficacia de la Cooperación en El Salvador*, <http://cooperacion.rree.gob.sv/web/modulo-de-eficacia-de-la-cooperacion/proceso-historico-de-la-agenda-de-eficacia-en-el-salvador>

mutuas del Programas Comunidades Solidarias, planteados en el Código de Conducta.

- El Fondo Común de Apoyo Programático (FOCAP) se plantea como una nueva operación de apoyo programático a la estrategia nacional de lucha contra la pobreza y exclusión social, a través del Programa Comunidades Solidarias.
- La Semana de la Cooperación, considerado como un espacio de inclusión y participación para las organizaciones de sociedad civil y los gobiernos locales, el cual tiene por objetivo visibilizar las acciones de cooperación realizadas por estas organizaciones, así como estrechar y fortalecer los lazos de comunicación y coordinación entre los actores del desarrollo en el país.
- Lanzamiento del Sistema de Información sobre la Cooperación para el Desarrollo en El Salvador (SICDES); cuyo propósito es servir de herramienta para la toma de decisiones sobre la orientación oportuna de los recursos del desarrollo en función de las prioridades y las necesidades del país; así como ser un espacio para la rendición de cuentas, donde se presenta el destino y utilización de los fondos de cooperación recibidos por el país.”<sup>156</sup>

Estas actividades están dirigidas para fortalecer el proceso de apropiación de los instrumentos de la Declaración de París para lograr la eficacia de la ayuda, tal cual lo indica los procesos de planificación, que consideraba, de mucha importancia identificar estrategias claras que permitan el logro de los objetivos, además esto le permitirá tener un rumbo claro de lo que se quiere lograr.

La Agenda Nacional de la Eficacia, pretende convertirse en una ruta para el gobierno definir nuevas estrategias en el tema de cooperación internacional, la Agenda Nacional de Eficacia, está compuesta por las siguientes líneas estratégicas: Plan Nacional para la Eficacia de la Cooperación. Implementación de

---

<sup>156</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, *Proceso Histórico de estructuración de la Agenda Nacional para la Eficacia de la Cooperación en El Salvador*, <http://cooperacion.rree.gob.sv/web/modulo-de-eficacia-de-la-cooperacion/proceso-historico-de-la-agenda-de-eficacia-en-el-salvador>

la Reforma del Sistema de Naciones Unidas, conocida como "Delivering as One". Marco de Desempeño de la Cooperación Sur-Sur. "Implementación de la Estrategia de Cooperación Descentralizada. Impulso de la Agenda Regional de Eficacia en el marco del SICA"<sup>157</sup>, las cuales son en respuesta de la necesidad de fortalecer áreas prioritarias, y que contribuyen a potenciar los flujos de cooperación internacional y por ende son estratégicas para lograr cooperación que permita el crecimiento económico.

Con la creación de esta Agenda, el país responde a uno de los compromisos adquiridos y se busca visualizar el esfuerzo de las entidades responsables en cuanto a obtener resultados positivos con esta nueva visión.

En cuanto al Plan Nacional para la Eficacia de la Cooperación, surgió a partir de diversas reuniones entre los diversos actores de desarrollo, entre ellos instituciones de gobierno, municipalidades, organizaciones de la Sociedad Civil, países cooperantes y organismos cooperantes, con el propósito de crear acciones pertinentes y acordes a la realidad y que permitan cumplir con éxito los compromisos adquiridos con la adhesión de El Salvador a la declaración de París.

Tras adherirse a la declaración de París el gobierno se compromete en su aplicación de los principios, que exigen un cambio de paradigmas que solo sería posible con la voluntad de los tomadores de decisión nacional, representantes de organismos, países cooperantes, y de la sociedad salvadoreña en su conjunto. "Es necesario fortalecer las capacidades institucionales para hacer frente a los retos que París y Accra imponen"<sup>158</sup>, reconociendo así mismo el tiempo que el país necesita avanzar en la construcción de un modelo de cooperación adaptado a sus necesidades, que le permita establecer relaciones más equitativas con el resto del mundo, definiendo una ruta para cumplir con los compromisos adquiridos con el

---

<sup>157</sup> *Ibíd.*

<sup>158</sup> Ministerio de Relaciones Internacionales, Viceministerio de cooperación para el desarrollo, *compromisos para una Agenda Nacional de Eficacia de la Ayuda*, <http://cooperacion.rree.gob.sv/documents/11720/12873/Compromisos+para+una+Agenda+Naciona+de+Eficacia+de+la+Ayuda/afaa55cd-9830-4c50-9ac9-6fdb5cc87c34>

objetivo de contribuir efectivamente a mejorar el nivel de vida de las y los salvadoreños.

La Agenda Nacional de Eficacia es el resultado de diferentes esfuerzos llevados a cabo con la mentalidad de crear lineamientos que permitan aprovechar al máximo los niveles de cooperación. Para la construcción de la Agenda se ha considerado la opinión de los diferentes sectores involucrados, y en base a los resultados se inició con la creación de las líneas de base. Representa una hoja de ruta para los responsables, permitiendo llevar a cabo acciones claras y concretas en materia de cooperación, implica la participación activa de las instituciones de gobierno, de trabajar en conjunto y cumplir con los compromisos para el logro de los objetivos.

Las acciones elaboradas en la Agenda Nacional están basadas en los principios de la Declaración de París, para las acciones en concreto, actividad y compromiso para incluir de manera positiva en los niveles de cooperación internacional. El Estado al crear políticas públicas efectivas aumenta los niveles de desarrollo, elaborando sus propias estrategias y generando el liderazgo de las instituciones, poniendo en práctica los principios básicos de la planificación, creando una misión, construyendo estrategias basadas en objetivos claros de los resultados esperados.

Se debe considerar que todas las acciones en materia de cooperación por parte del gobierno han sido bastante claras, desde la creación del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo, entidad responsable de todo el engranaje de la Cooperación al Desarrollo. Todas estas acciones han surgido en respuesta de la necesidad de llevar Desarrollo social a todas las áreas del país. La creación de la Agenda Nacional para la Eficacia es uno de los mayores logros, ya que se tiene un rumbo claro de lo que se quiere lograr y se ha basado en los intereses de los actores claves en la Cooperación.

### **3.4 Evolución y crecimiento de la cooperación internacional al desarrollo**

La cooperación internacional es uno de los ejes esenciales sobre los que se articulan las relaciones internacionales contemporáneas y un principio básico dentro de la política exterior, ya sea como emisor o receptor.

#### **Elementos básicos de la cooperación internacional al desarrollo**

La cooperación Internacional al desarrollo no tiene una definición única ni válida para todo tiempo y lugar, se puede encontrar indistintamente el término Cooperación para el Desarrollo. Cooperación al desarrollo, Cooperación Internacional para el Desarrollo o Cooperación Internacional al Desarrollo. Este es un tema macro en el cual se encuentran inmersos los diferentes tipos y modalidades de cooperación.

La cooperación internacional al desarrollo es el “conjunto de actuaciones realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta, con el propósito de promover el desarrollo de los países del Sur de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible<sup>159</sup>”, el sistema está constituido por diversos actores y funciones, en el cual coexisten organizaciones públicas y privadas, generales y especializadas de países del Norte y del Sur, cada una con distintas formas y estrategias de acción. Se pueden distinguir instituciones públicas y privadas, entre las primeras están las instituciones multilaterales, los gobiernos de los países donantes y receptores, las administraciones públicas regionales y locales, las universidades.

Dentro de las entidades privadas se pueden distinguir las que tiene fines lucrativos y las que carecen de fines lucrativos como las organizaciones no gubernamentales de desarrollo.

El término cooperación para el desarrollo no es sinónimo de ayuda oficial al desarrollo (AOD), aunque en muchos casos se utilicen indistintamente; según el

---

<sup>159</sup> José Antonio Gómez Galán, Manuel y Sanahuja. *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid: CIDEAL; 1999, pág. 17.

Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Ayuda Oficial al Desarrollo la constituyen flujos destinados a los países en desarrollo que forman parte de la lista de beneficiarios de ayuda oficial al desarrollo y a instituciones multilaterales de desarrollo que integran las siguientes condiciones: i) es proporcionada por los organismos oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o por sus organismos ejecutivos, y ii) cada transacción: a) se administra con el principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo, y b) es de carácter concesional y lleva un elemento de donación de al menos el 25 por ciento (calculado a una tasa de descuento del 10 por ciento).<sup>160</sup>

La Cooperación Internacional para el Desarrollo apoya los procesos de transferencia de recursos técnicos y financieros diversos actores del sistema internacional (gobiernos, entes territoriales, organizaciones de la sociedad civil, ONG's, entre otros), que tienen como propósito contribuir a la promoción de todo aquello que se entiende como desarrollo. El principal objetivo de la cooperación al desarrollo es la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de los países en desarrollo, desde una óptica basada en la promoción del desarrollo humano.

Es importante destacar que en cierta medida se ha generado un consenso en cuanto a los objetivos comunes (sociales y económicos) que es esencia buscan el promover el desarrollo de los países pobres y se han generado los instrumentos de la cooperación internacional al desarrollo con el objetivo de obtener una mayor eficacia de dicha cooperación. Además, tanto en los objetivos como en los instrumentos, se asumen los mecanismos que tienen el conjunto de las relaciones económicas internacionales en el desarrollo de los países receptores de la cooperación.

---

<sup>160</sup> Scarlett Mariana Alvares Orellana, *Una Introducción a la Cooperación Internacional al Desarrollo*, REDUR (diciembre 2012) pág.286

En conclusión la Cooperación Internacional al Desarrollo nace, como un instrumento esencial para la construcción de nuevas relaciones político-económicas entre los Estados y para el logro de objetivos específicos; así como una necesidad fundamental de la humanidad de vivir en paz y bienestar, es debido a ello que se hace necesario entre lazar vínculos con terceros países, ya que esto permite que la cooperación se realice con mayor fluidez, de tal manera que esto ayuda a fortalecer y desarrollar áreas prioritarias para el desarrollo de los países receptores.

### **3.4.1 La Cooperación Internacional para el desarrollo en El Salvador**

#### **Nuevo Enfoque de la Cooperación**

El Ministerio de Relaciones Exteriores con la creación del Viceministerio de cooperación para el desarrollo, tiene como fin el elevar el perfil de la cooperación internacional para el desarrollo, “este Viceministerio sería el encargado de la cooperación Internacional que se brinde y reciba en el país. A partir de la creación del Viceministerio de cooperación para el desarrollo la gestión de cooperación implico cambios en términos de gestión de la cooperación internacional, con ese fin se creó, la Dirección general\* de cooperación para el desarrollo, cuya principal función es ser interlocutor entre el gobierno, sus distintas instituciones y el cooperante, dando forma a una nueva arquitectura para la cooperación en el país.”<sup>161</sup> Como resultado de estos esfuerzos el Ministerio de Relaciones Exteriores aumento la cooperación internacional al desarrollo en importantes áreas como la reducción de la pobreza, educación, salud, plan anti crisis, vivienda y seguridad alimentaria; toda la cooperación centrada en el desarrollo del país.

---

<sup>161</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, Memoria de labores 2009-2010, pág. 57

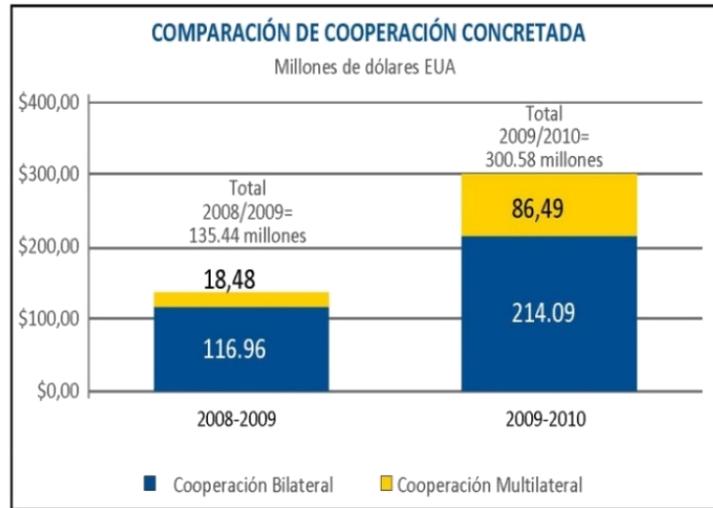
\* Dirección General de Cooperación para el desarrollo: tiene como objetivo dirigir y controlar la gestión, negociación, administración y ejecución de la cooperación internacional no reembolsable que el país recibe.

### Cuadro N°9: Compromisos Adquiridos de Junio 2014- mayo 2016

tipo de cooperación	subtipo	cooperante	año			monto (\$)	
			2014 (jun-diciembre )	2015(ene-Dic)	2016(ene-may)		
Ayuda oficial al desarrollo	Bilateral	Alemania	\$0.00	\$3,184,221	\$0.00	\$3,184,221.00	
		Chile	\$0.00	\$0.00	\$100,000	\$100,000.00	
		Corea	\$0.00	\$100,000	\$0.00	\$1,600,000.00	
			\$0.00	\$0.00	\$1,500,000		
		España	\$0.00	\$135,268.83	\$0.00	\$135,268,832.00	
		Estados Unidos	\$310,774,587	\$22,651,351	\$64,000,000	\$397,425,938.00	
		Japón	\$0.00	16,000,000	\$4,700,000	\$20,700,000.00	
		México	\$0.00	\$65,100,000	\$0.00	\$65,100,000.00	
	Taiwán	\$48,500,000	\$1,738.57	\$0.00	\$50,238,571.00		
	Sub - total de la Ayuda Oficial al desarrollo						\$673,617,562
	Multilateral	BID	\$0.00	\$3,900,000	\$0.00	\$3,900,000.00	
		FAO	\$4,226,164	\$0.00	\$0.00	\$4,226,164.00	
		FCRE	\$0.00	\$22,710,000	\$0.00	\$2,710,000.00	
		Fondo Mundial lucha contra el sida y la tuberculosis	\$0.00	\$200,000.00	\$0.00	\$200,000.00	
		OEA	\$0.00	\$130,000.00	\$0.00	\$130,000.00	
		ONU	\$0.00	\$411,677,912	\$0.00	\$411,677,912	
		UE	\$200,000,00	\$0.00	\$0.00	\$200.000.00	
sub- total ayuda oficial al desarrollo multilateral						\$622,844,076.00	
Total Ayuda Oficial al Desarrollo						\$1,296,461,638.00	
Ayuda no oficial al desarrollo	Enfants Du Monde	\$0.00	\$391,000	\$0.00	\$391,000.00		
Total Ayuda No Oficial al Desarrollo						\$391,000,00	
<b>Total de la Cooperación Recibida</b>						\$1,296,852,638	

Fuente: Memoria de labores del Ministerio de Relaciones Exteriores 2009-2010.

**Gráfica N°2: Comparación de cooperación concretada**



**Fuente:** Memoria de labores del Ministerio de Relaciones Exteriores 2009-2010.

Para el país la cooperación internacional al desarrollo constituyo un propósito esencial, a partir del 2007 cuando fue catalogado como de renta media, según “el Banco Mundial, cuando un país es clasificado de renta media, se reducen sus posibilidades de ser receptor de flujos de cooperación, bajo la premisa de que ha superado diversas condiciones de bajo desarrollo y, por ende, puede afrontar de forma individual sus problemas sociales y económicos,”<sup>162</sup> a consecuencia de esta clasificación se da una reducción considerable de los recursos provenientes de la Cooperación Internacional. Debido a ello la gestión de la cooperación se convirtió un reto grande, ya que los cooperantes priorizaban la cooperación hacia otros países.

Para el periodo 2010- 2011 El Viceministerio de cooperación reporto un aumento considerable en la cooperación financiera no reembolsable; “la cifra global alcanzó los 395 millones de dólares, esto representan un incremento en un 31% respecto del año anterior”<sup>163</sup>. Países donantes como España, Estados Unidos de América,

<sup>162</sup> Plan quinquenal de Desarrollo 2014-2019, gobierno de El Salvador.

<sup>163</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, Memoria de labores 2010-2011, pág. 71

Taiwán, Japón, cooperantes en materia bilateral; mientras que la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Unión Europea (UE), se encuentran entre la cooperación multilateral. Las áreas a las que han sido destinadas la cooperación financiera no reembolsable generalmente hacia proyectos de educación, salud, erradicación de pobreza y seguridad. En ese mismo periodo se suscribieron importantes acuerdos con países latinoamericanos como Brasil, Cuba Colombia, México y Chile.

**Gráfica N°3: Cooperación Acordada del 1 de junio 2011 al 31 de mayo de 2012**



**Fuente:** Ministerio de Relaciones Exteriores, Memoria de labores 2011-2012

El proceso por el cual se materializa la cooperación internacional tiene diferentes modalidades de acuerdo a sus actores y fondos, entre otros, y que su evolución ha respondido a diferentes criterios como: El nivel de desarrollo de los actores participantes, la naturaleza de las obligaciones que contraen tanto el cooperante como el receptor, y el número de partes involucradas.

### **La cooperación Bilateral**

La cooperación bilateral es aquella en la que los gobiernos donantes canalizan sus fondos de cooperación al desarrollo hacia los receptores, sean éstos los gobiernos de los países receptores u otras organizaciones. Esta cooperación se desarrolla generalmente, en el marco de convenios celebrados entre países donantes y

receptores o por medio de ONG, mediante los cuales se establecen los alcances y la modalidad de la cooperación para cada caso particular.

La Cooperación Bilateral puede tomar las siguientes formas:

- Cooperación Norte-Sur: Es aquella cooperación bilateral que se suscita entre dos entidades, donde una proviene de un país desarrollado y la otra de un país en desarrollo. Puede darse de formas diversas, como cooperación financiera reembolsable, no reembolsable y técnica.
- La Cooperación Sur-Sur (CSS): como modalidad de la Cooperación Internacional al Desarrollo, conocida a la vez como Cooperación Horizontal, que es cuando se da la cooperación entre dos países de igual o similar desarrollo, que se puede adoptar diferentes formas entre las cuales intercambio de conocimientos y experiencias, transferencia tecnológica, capacitaciones y cooperación financiera.<sup>164</sup>

A partir del 2009 la Cooperación Sur-Sur busca concretar tres grandes procesos estructurales:

1. La generación de capacidades nacionales e institucionales, para complementar las brechas de “conocimiento y experticia técnica que presenta el país<sup>165</sup>” en su proceso de desarrollo nacional.

2. La consolidación, modernización y fortalecimiento de políticas públicas para el desarrollo multinivel.

3. La promoción y canalización de espacios de integración regional en América Latina y el Caribe. Dentro de modalidad de Cooperación para el Desarrollo, funcionamiento se rige bajo principios rectores a nivel nacional, regional e internacional como son:

- Horizontalidad, solidaridad, interés y beneficio mutuo.

---

<sup>164</sup> Sistema de información sobre la Cooperación al Desarrollo ( SICDES)

<sup>165</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores , Viceministerio de Cooperación al Desarrollo, Informe de cooperación sur-sur en El Salvador 2009-2012, pág. 1

- Prioridad sobre el intercambio de conocimientos (asistencia técnica, y fortalecimiento de capacidades) sobre lo financiero.
- Reciprocidad y respeto mutuo.
- Eficiencia en el uso de los recursos.
- Promoción de relaciones de integración y generación de asociaciones estratégicas entre países.<sup>166</sup>

**Cuadro N°10: Socios para el desarrollo activos con El Salvador**

<b>Norte</b>	<b>Sur</b>
República de Corea	República de Argentina
Reino de España	Belice
	Bolivia
Estados Unidos	República Federativa de Brasil
	Chile
Italia	República de Colombia
Japón	República de Costa Rica
	República de Cuba
Luxemburgo	Republica de Ecuador
	Republica de la India
Taiwán	Estados de Israel
	Estados Unidos Mexicanos
Alemania	República de Panamá
	Perú
	Estado de Qatar
	Republica Dominicana
	Republica Oriental de Uruguay
	República Bolivariana de Venezuela
	República Socialista de Vietnam

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del SICDE

Para la cooperación es importante destacar que no existe un solo mecanismo único de gestión, ya que con cada socio se establecen los espacios de coordinación, tomando en cuenta los instrumentos jurídicos suscritos a nivel bilateral.

<sup>166</sup> *Ibíd.*

En los últimos 7 años el gobierno ha venido promoviendo un cambio en el paradigma y enfoque de gestión política y técnica de la Cooperación Sur-Sur a nivel nacional e internacional, asignándole un papel más estratégico y protagónico dentro de en la Cooperación para el Desarrollo.

### **Cooperación Multilateral**

La cooperación multilateral es aquella en la que los gobiernos transfieren fondos a las organizaciones multilaterales para que éstas los utilicen en la financiación de sus propias actividades, de modo que la gestión queda en manos de las instituciones públicas internacionales y no de los gobiernos donantes.

Es importante mencionar, que “esta modalidad de cooperación se realiza a través de diversos esquemas, programas y proyectos cuyas bases y lineamientos son aceptados por una serie de países en diversos foros u organismos de carácter mundial, subregional o regional como la ONU y la OEA, sus organizaciones y/o agencias especializadas como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Unión Europea, entre otros”<sup>167</sup>. Estas organizaciones otorgan o ejecutan cooperación con fondos entregados por los Estados miembros para programas concretos, dirigiendo sus actividades de forma total o parcial con la intención de contribuir al desarrollo.

### **Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 en el marco de cooperación internacional al desarrollo**

Un aspecto importante que orientan la labor de un gobierno lo constituye su Plan de Trabajo, el cual debe enfocarse no sólo a la determinación de las prioridades fundamentales que respondan a las necesidades del Estado en general, además debe adecuarse a los cambios que se producen dentro y fuera de las sociedades, ya que estas permanecen en constante movimiento. Así entonces, las líneas estratégicas están adecuadas y preparadas para tales cambios, a fin de responder

---

<sup>167</sup> Carranza Valencia, Adriana Margarita; El Desarrollo De La Cooperación Sur-Sur En El Marco De La Política Exterior De El Salvador 2009-2014, Universidad de El Salvador, pág. 12

efectiva y eficientemente a los mismos, de tal manera que sea acorde con los intereses nacionales tanto en lo que se refiere a la política interna como a la exterior.

El Plan Quinquenal de Desarrollo es la base con la que se inicia a sustentar la visión de país de mediano y largo plazo cuyo horizonte es el 2024, el Gobierno del FMLN, espera que el país esté en camino a convertirse en una economía pujante, integrada y diversificada, con una estructura social equitativa e inclusiva<sup>168</sup> y con una democracia fortalecida y consolidada. El plan intenta que las directrices o lineamientos coincidan o tenga sus bases en convertir al país en una economía relativamente fuerte a nivel regional, donde la institucionalidad sea vital para lograr dicha visión, y permita una efectividad de la coordinación interinstitucional en la ejecución de diversos proyectos de desarrollo impulsados por el gobierno.

Asimismo, se plantea que el gobierno “se compromete a implementar una política de relaciones internacionales fundamentada en los intereses nacionales, en el respeto por la autodeterminación de los pueblos, solidaridad y en la irrestricta adhesión a las normas internacionales de convivencia pacífica. Además de impulsar la integración política de Centroamérica, estrechar los vínculos diplomáticos con Latinoamérica y con las potencias mundiales emergentes, y a fortalecer las relaciones políticas con Estados Unidos de América y Europa”<sup>169</sup> todos estos esfuerzos con el fin de que el país se posicione como un Estado relevante a nivel internacional.

En este plan se estima que la cooperación debe incidir en la creación de una nueva institucionalidad para promover el desarrollo, así como el rediseño y modernización de la ya existente, de manera que, las instituciones encargadas de ejecutar los diversos proyectos u acciones de cooperación sean capaces de apropiarse de los proyectos.

---

<sup>168</sup> Plan Quinquenal de Desarrollo Gobierno 2009-2014, Gobierno de El Salvador, 2010, pag 45

<sup>169</sup> *Ibidem*, Pág. 46

## **Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 en materia de Cooperación**

En los últimos años se ha tenido como propósito fortalecer el proceso de diálogo y coordinación entre los Socios para el Desarrollo y el gobierno en el marco de la planificación quinquenal y de la cooperación para el desarrollo, en la cual ha profundizado importantes cambios, como el manejo de la ayuda al desarrollo, potenciando importantes modalidades de cooperación como lo es la cooperación sur-sur, en el rol de beneficiario y como oferente, además de buscar el desarrollo que responda con las prioridades nacionales.

En el Plan quinquenal del actual gobierno se establece como objetivo sustancial el “potenciar a El Salvador como un país integrado a la región y al mundo, que aporta creativamente a la paz y el desarrollo. A su vez, la línea de acción que acompaña a este objetivo”<sup>170</sup>, se determina por la visión de desarrollo nacional y aporte solidario al mundo, por medio del fortalecimiento de las relaciones internacionales de El Salvador. Para ello, se han considerado los siguientes pilares de trabajo:

- Fortalecimiento de las relaciones con América Latina y el Caribe para propiciar beneficios compartidos.
- Posicionar estratégicamente las prioridades de desarrollo del país y la región en espacios internacionales.
- Ampliar la participación y aporte de El Salvador a los procesos de paz y desarrollo en otros países.
- Incrementar la eficacia de la Cooperación Internacional y promover la Cooperación Sur-Sur, Descentralizada y triangular.

La cooperación Internacional ha jugado un papel importante para el país, ya que ha permitido fortalecer áreas que son de suma importancia como lo es las áreas rurales, en las cuales se enmarca más el término de la desigualdad ya que la pobreza es un obstáculo para generar el desarrollo de una sociedad, es por ello

---

<sup>170</sup> Plan de quinquenal 2014-2019, Gobierno de El Salvador, 2014.

que los convenios que se trazan con los donantes tienen como fin reducir la brecha de desigualdad. Con la cooperación bilateral, multilateral le permite al país apostar a un cambio en los sectores vulnerables, ya que con los convenios que se firman se queda en obligación de cumplirlos y así mismo buscar el logro de los objetivos trazados.

### 3.4.2 Programas ejecutados por los gobiernos de Mauricio Funes y de Sánchez Cerén en relación a la cooperación

Dentro de los principales cooperantes estratégicos que contribuyen a la implementación de los programas del país, está la cooperación de Luxemburgo la cual se ha venido focalizando en la región oriental de país<sup>171</sup>, atendiendo los problemas del acceso a los servicios básicos, en especial agua potable, salud y educación. Entre los ejemplos que se pueden suscitar que se han visto beneficiados por este tipo de cooperación, están los programas que se han implementado durante el gobierno de Mauricio Funes y del presidente Sánchez Cerén, el cual ha beneficiado a muchos centros educativos del país con los programas de paquetes escolares y el vaso de leche. Según el Ministerio de Educación se presentan datos sobre la población beneficiada en relación al programa Vaso de leche.

**Cuadro N°11: Población beneficiada con el programa Vaso de leche**

Logros 2015	Población Beneficiada
Sector de parvularia a bachillerato a nivel nacional	1 millón de estudiantes
Centros escolares favorecidos	2,918
Ganaderos beneficiados	2600
Litros de leche ultra pasteurizada	600,000
<b>Total</b>	<b>\$5.6 Millones</b>

**Fuente:** Ministerio de Educación.

<sup>171</sup> Cooperación Embajada de Bruselas.  
<http://embajadabruselas.rree.gob.sv/index.php/embajada/relaciones-bilaterales/cooperacion>

**Cuadro N°12: Centros educativos por departamento, sector y zona**

CENTROS EDUCATIVOS POR DEPARTAMENTO, SECTOR Y ZONA							
N°	DEPARTAMENTO	NACIONAL		SECTOR		ZONA	
		N° C.E	%	Público	Privado	Urbana	Rural
01	Ahuachapán	307	5%	278	29	65	242
02	Santa Ana	527	9%	457	70	162	365
03	Sonsonate	358	6%	321	37	109	249
04	Chalatenango	422	7%	413	9	93	329
05	La Libertad	595	10%	441	154	209	386
06	San Salvador	1,040	17%	583	457	777	263
07	Cuscatlán	223	4%	205	18	66	157
08	La Paz	334	6%	311	23	96	238
09	Cabañas	271	4%	265	6	49	222
10	San Vicente	241	4%	236	5	61	180
11	Usulután	472	8%	454	18	114	358
12	San Miguel	513	9%	468	45	149	364
13	Morazán	339	6%	329	10	62	277
14	La Unión	391	6%	375	16	60	331
<b>Total *</b>		<b>6,033</b>	<b>100%</b>	<b>5,136</b>	<b>897</b>	<b>2,072</b>	<b>3,961</b>

\* El total no incluye los Centros Educativos de Educación Especial.

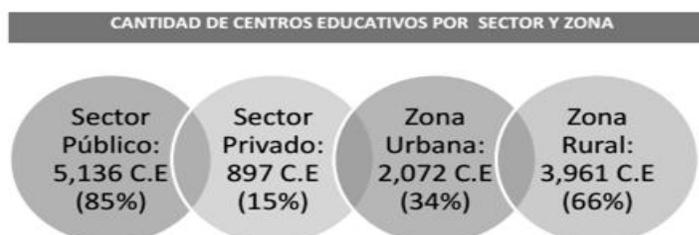
**Fuente:** Datos sobre número de beneficiarios según Censos Escolares, Cuentas Nacionales de Inversión en Educación y Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples publicada por la DIGESTYC.

La Cooperación para el Desarrollo ha impactado desde diferentes ángulos como lo es el sector Educativo, ya que las aportaciones que se han realizado han contribuido a que se planteen y desarrollen nuevas estrategias dirigidas a fortalecer el sistema educativo, no siendo estas estrategias las únicas, ya que se ha contribuido a llevar la educación a sectores que carecían de posibilidades para acceder a la educación básica.

Durante el gobierno del presidente Sánchez Cerén el ramo de educación sigue siendo el área que concentra las promesas más visibles del mandatario. La formación docente, la entrega de paquetes escolares, el programa “un niño, una niña, una computadora”<sup>172</sup> y la universidad en línea son programas que son financiados en su mayor parte por cooperación internacional que pretende contribuir al desarrollo de las áreas o sectores que el país considera como prioritarias.

<sup>172</sup> Plan Quinquenal de Gobierno de Sánchez Cerén. <http://www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2015/01/Plan-Quinquenal-de-Desarrollo.pdf>

## Diagrama N°1: Cantidad de centros educativos por sector y zona



**Fuente:** Ministerio de Educación. Datos proporcionados por la revista DIGESTYC al ministerio de educación de acuerdo al número de centros educativos beneficiados, pudiendo observar que uno de los niveles más altos los posee la zona rural.

Estos programas son los que presentan más avances según las líneas estratégicas diseñadas en el plan quinquenal de los dos periodos de gobierno del FMLN, según documentos<sup>173</sup> elaborados por la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES).

Según el Ministerio de Educación y FUSADES, se puede mostrar un “balance de datos de montos de inversión en el programa de paquetes escolares<sup>174</sup>”, el cual muestra el balance de dos años, mostrando el número de beneficiados de centros escolares del país.

<sup>173</sup> Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico Social, FUSADES, El Salvador año político 2.

<sup>174</sup> Cálculo elaborado por FUSADES con base en información de MINED 2014, “Educación de El Salvador en cifras 2009-2014”.

**Cuadro N°13: Montos de Inversión en Centro Escolares con el proyecto de los Paquetes Escolares.**

<b>Año</b>	<b>Monto invertido</b>	<b>Alumnos beneficiados</b>	<b>Centros Escolares</b>
2015	\$67,088,990,87	1,330,004	5,154
2016	\$73,500,000,00	1,296,534	5,154

**Fuente:** FUSADES a través de datos proporcionados por MINED.

Otro de los programas desarrollados que se pueden mencionar es el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), El objetivo era contar con la participación de personas en la ejecución de “proyectos comunitarios y de capacitación, a cambio los beneficiarios reciben un apoyo monetario de \$100 durante los seis meses que dura el programa<sup>175</sup>”. Estaba dirigido principalmente a mujeres jefas de hogar y a jóvenes de 16 a 24 años que no realizan ninguna actividad productiva.

En el segundo año de gestión, a marzo de 2016, el total de participantes del “programa fue de 3,170 personas, 1,169 menos que durante el primer año de gobierno. El decrecimiento de las personas que participan en el PATI se ha acompañado de una menor inversión. Entre 2014 y 2015 se destinó un total de \$3.9 millones, en el período de a marzo de 2016, se han invertido \$1.65 millones<sup>176</sup>”. En el país el mayor número de programas sociales que se implementan van acompañados de la cooperación que llega de distintos Organismos Internacionales.

El Programa una niña un niño una computadora, según el Ministerio de Educación (MINED), entre el año 2013 y abril de 2016, se habían entregado “20,995 computadoras en 829 centros escolares, lo que representa un 18.2% de avance respecto a la meta quinquenal<sup>177</sup>”. No obstante, de acuerdo con el Informe de

<sup>175</sup> FUSADES, datos proporcionados por CAPRES 2016, “Informe 2 años de gobierno”, Gabinete de Gestión Social e Inclusión, 17 de mayo de 2016.

<sup>176</sup> Op.cit. Documento FUSADES año político 2 del Gobierno del FMLN.

<sup>177</sup> Presidente Sánchez Cerén entrega 900 computadoras para centros educativos. <http://www.cienciaytecnologia.edu.sv/noticias/item/1388-mas-de-6-mil-estudiantes-de-san-vicente-se-suman-al-programa-una-nina-un-nino-una-computadora.html>

Gestión Social e Inclusión de los dos años de gobierno, se han entregado 23,278 computadoras, que equivale a un 20.13% del objetivo del quinquenio. “En abril de 2016, el Gobierno firmó un convenio con el Gobierno de la República de Taiwán<sup>178</sup>”, para la fase II del Programa de Cooperación Quinquenal 2014-2019.

La pretensión de los objetivos del plan quinquenal se fundamenta en el logro de cada una de las metas propuestas, ya que desde el gobierno de Mauricio Funes se enfatizó en lograr cada línea estratégica; pero no se podría afirmar el pleno cumplimiento de estos objetivos, ya que han habido factores externos que han contribuido a que estas líneas estratégicas lleguen a su pleno cumplimiento, como lo es la búsqueda del financiamiento ya que ha sido necesario contar con donantes estratégicos como Taiwán para ejecutar este tipo de programas.

Según el Ministerio de Educación y la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, el programa de muestra evolución en el aspecto de inversión. Programa “Una niña, un niño una computadora”.

**Cuadro N°14: Evolución del programa “Una niña un niño una computadora”**

<b>Año</b>	<b>Computadoras</b>	<b>Centros Escolares</b>	<b>Inversión</b>	<b>Fuente de Financiamiento</b>
2013	170	4	N/D	N/D
2014	2,396	75	\$505,556.00	Fundación Alba
2015	8,735	349	\$4,159,717.81	Fundación Alba y GOES
2016	9,694	401	\$15,143,140.00	Fundación Alba, fondo Taiwán
Total	20,995	829	\$19808,413.81	N/D

**Fuente:** FUSADES de acuerdo a datos proporcionados por el MINED.

<sup>178</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2016), “Gobierno de El Salvador recibe de China (Taiwán) desembolsos para proyectos de la fase II del Programa de Cooperación Quinquenal.

Otros de los Programas que se han desarrollado es el de Ciudad Mujer, el cual es un programa que busca posicionarse en los 14 departamentos del país. El gobierno de Mauricio Funes logró habilitar seis sedes. Hoy en día bajo la administración del presidente Sánchez Cerén no se ha iniciado la construcción de ninguna. Aunque si se ha anunciado de que tres sedes más serán puestas en marcha. Entre los cooperantes que han brindado el apoyo se encuentra la Unión Europea entre otros.

Cada uno de los programas establecidos durante los gobiernos de FMLN, han sido ejecutados de acuerdo a las líneas estratégicas diseñadas en el Plan Quinquenal tanto de Mauricio Funes como en el gobierno de Sánchez Cerén. Los programas que se han ejecutado han ido acompañados por los fondos de cooperación ya que sin estos resultaría difícil de poder ejecutar, es debido a ello que la cooperación se ha vuelto una pieza clave al momento de estructurar y diseñar las líneas estratégicas de los programas que se quieren implementar.

Con respecto a la teoría de la interdependencia nos permite entender mejor la función del Estado, cuando se trabaja en conjunto con las demás instituciones, se mejora la comunicación y se comienza a trabajar por un objetivo en común, en el caso de la cooperación internacional, cuando comenzaron a incluirse diversos actores que también eran parte importante, dentro del proceso, comenzaron a trabajar en conjunto, retomaron los temas, que en años anteriores no se habían retomado, esto porque comenzaron a trabajar en conjunto, determinando las necesidades de los diferentes sectores. Todas las partes aprenden a trabajar por una meta en común.

## CONCLUSIONES

El surgimiento de la planificación se remonta a tiempos antiguos, desde la comunidad primitiva ante la necesidad de organizarse y satisfacer sus necesidades, misma la práctica de esta como ciencia, surge en la empresa privada, cuando Henri Fayol estableció que la planificación es un elemento dentro de la administración como ciencia; la planificación es una herramienta que a lo largo de los años ha evolucionado incluso en el sector público.

La planificación estratégica dentro de la gestión pública permite definir metas, estrategias y planes, además de prever situaciones, al crear escenarios a futuro y resolver imprevistos que surjan dentro del medio en el que se encuentre, al crear una ruta que le permita lograr los objetivos y metas trazadas.

En los últimos años la planificación se ha vuelto un tema más relevante en la gestión pública, pues se ha convertido en una necesidad controlar las actividades para cumplir las metas trazadas, los gobiernos por lo tanto deben tener una perspectiva de las verdaderas necesidades y cuáles deben ser las estrategias adecuadas a implementar.

De 1989 hasta 2009 el modelo neoliberal fue promulgado por cada uno de los gobiernos, por lo tanto la idea de que el Estado participara en la actividad económica no era bien vista, desplazar al Estado de toda actividad económica, las estrategias de planificación de cada uno de los gobiernos de Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) fueron diferentes, se prioriza lo privado para mejorar las condiciones de vida de los salvadoreños; se fortaleció lo ya implementado por gobiernos anteriores, crearon planes de gobierno con los que se desplazó la participación del Estado dentro de la actividad económica, bajo la premisa que era la mejor vía para de lograr el progreso económico.

La planificación en la gestión pública durante las administraciones de ARENA se vio reducida, se continuo con los programas de corte neoliberal, como forma de

modernizar el Estado, se mantuvieron características, como el tener una visión clara de lo que se quiere lograr los objetivos y metas; se puede afirmar que existió continuidad en los programas implementados a pesar de la ausencia de planificación durante este periodo.

El país para finales de los 80 y durante la década de los 90, presentó un aumento en los niveles de cooperación, consecuencia del fin del conflicto y de la reconstrucción; esto se modificó significativamente en función de la nueva situación que presentaba el país. Los países donantes a través de la cooperación internacional han implementado una serie de condicionantes a los países receptores teniendo como resultado la inestabilidad; limitando avance y no se logran resultados concretos por falta de una estrategia a largo plazo.

El Salvador es un país que necesita de la cooperación internacional, aun cuando paso de país de renta media baja a país de renta media, con esto se redujo los flujos de cooperación, debido a que algunos gobiernos donantes disminuyeron sus fondos optaron por cancelar la cooperación.

La Cooperación internacional desde sus orígenes ha incidido en los países en desarrollo, convirtiéndose en una herramienta estratégica, debido a que brinda financiamiento en programas y proyectos encaminados a fortalecer sectores vulnerables.

A partir del año 2009, la visión de la cooperación para el desarrollo en el gobierno de Mauricio Funes tuvo un cambio sustantivo en cuanto a la relación con cooperantes y la forma de gestionar la cooperación internacional evoluciono de conformidad con la Agenda Internacional de Desarrollo, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha creado instituciones específicas como el Vice ministerio de Cooperación al desarrollo así como la creación del Sistema de Información sobre Cooperación al Desarrollo de El Salvador (SICDES), una herramienta para la transparencia y la eficacia con el propósito de elevar el perfil de la cooperación internacional al desarrollo.

Las acciones en materia de cooperación por parte de los gobiernos del Partido Frente Farabundo Martí con la creación del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo, como entidad responsable del engranaje que la Cooperación al Desarrollo conlleva a esfuerzos que ha tenido resultados positivos ya que las cifras de cooperación recibida se han aumentado en comparación periodos pasados.

Los programas ejecutados durante los gobiernos del FMLN, han sido abordadas en concordancia las líneas estratégicas del Plan Quinquenal tanto del gobierno de Mauricio Funes como en el gobierno de Sánchez Cerén, los programas que se han ejecutado han ido acompañados por fondos de cooperación, por tanto la cooperación se ha vuelto una pieza clave para desarrollar los programas estratégicos del gobierno.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros.

- Alfredo Osorio, Planeamiento Estratégico, Quinta edición (agosto 2003)
- Conrado Aguilar Cruz, *La necesidad de la planeación estratégica*, (Agosto 2000)
- Declaración de París, Sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, Foro de alto nivel , Paris 2005
- Francisco Javier Uribe Rivera, Argumentación y construcción de validez en la Planificación Estratégica-Situacional de Matus, Rio de Janeiro,n.27 (2011)
- Gómez Galán, Manuel y Sanahuja, José Antonio. El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos.
- Kelly Dumorné, *Planificación Estratégica*, (Universidad Austral de Chile, 2013)
- La definición y la demarcación de la planificación estratégica.  
<http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/0/36340/TESISCapitulo10.pdf>
- Luisa María Martínez O, La Planificación en el Siglo XXI. Desafíos Institucionales y Claves para un Nuevo Enfoque, Panamá, junio de 2013
- Mario Molins Pera, Teoría de la planificación, Caracas 1998
- Mariscal Medina Verónica, Planificación, Cap. IV  
<http://tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/22043/Capitulo4.pdf>
- Marianela Armijo, *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), (Santiago de Chile, 2011)

### Tesis.

- Trejo Samayoa, Nancy, Meléndez Alvarado Nivia Hernández Rodríguez Karen M; La Cooperación internacional en el marco de la Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América y la aplicación del proyecto

alba-becas en el salvador 2006-2013. San salvador, El Salvador, marzo de 2014.

### **Documentos Oficiales**

- CAPRES 2016, Informe 2 años de gobierno, Gabinete de Gestión Social e Inclusión.
- Oxfam, Las claves de Busan: los próximos pasos de la Alianza Mundial para una cooperación al desarrollo eficaz, 2012.
- Memoria de labores del Ministerio de Relaciones Exteriores 2009-2016
- Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, Gobierno de El Salvador.

### **Sitios oficiales**

- Cubilla Rubén, Sistema de Planificación Paraguay  
<http://www.opengovpartnership.org/country/commitment/sistema-nacional-de-planificaci%C3%B3n-sisplan>
- Funciones básicas de la planificación económica y social  
[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7305/S057558\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7305/S057558_es.pdf)
- Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público  
[http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/38453/manual\\_planificacion\\_e\\_strategica.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/38453/manual_planificacion_e_strategica.pdf)
- Presidencia de la República Oriental del Paraguay, *Guía Metodológica de Planificación Estratégica*, (oficina de planeamiento y presupuesto, 2005)

### **Revistas**

- Carlos A. De Mattos, De la planificación a la gobernanza: Hacia un nuevo modo de gestión urbana, *Revista Paranaense de Desarrollo*, núm. 107, julio-diciembre 2004

### **Páginas web**

- Alianza global para la eficacia de la cooperación al desarrollo de Busan, Ministerio de Relaciones

Exteriores.<http://cooperacion.rree.gob.sv/web/modulo-de-eficacia-de-la-cooperacion/alianza-global-de-busan>

- Alberto Vaquero García, *La Planificación en el sector público*, (La Región, 2015)
- Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, De la eficacia de la ayuda a la eficacia de la cooperación al desarrollo: Analizando los resultados del cuarto Foro de Alto Nivel de Busan, 2012  
<http://www.auci.gub.uy/pdfs/aucci2012analisisdebusan2.pdf>
- Bolívar José Miguel, El modelo de planificación Reactiva.  
<http://www.marianoramosmejia.com.ar/gtd-el-modelo-de-planificacion-reactivo/>
- Cooperación Embajada de Bruselas.  
<http://embajadabruselas.rree.gob.sv/index.php/embajada/relaciones-bilaterales/cooperacion>
- DS Jordan, *Etapas de la Planificación Estratégica*, (Consultoría organizacional, 2009)
- Ernesto Ortiz Diego. Planeación Interactiva  
<http://www.colloqui.org/colloqui/2015/7/2/planeacin-interactiva>
- Eficacia de la Agenda Global, Agenda Global de Eficacia de la Cooperación, Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador  
<http://cooperacion.rree.gob.sv/web/modulo-de-eficacia-de-la-cooperacion/agenda-global-de-eficacia>
- Eficacia de la cooperación: Plan de acción de Accra; Ministerio de Relaciones Exteriores.<http://cooperacion.rree.gob.sv/web/modulo-de-eficacia-de-la-cooperacion/plan-de-accion-de-accra>
- Francisco Paéz, *Planificación Estratégica: Las etapas*, (CmGestión, 2012)
- Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento, La Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, AECID Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, <http://www.fondodelagua.aecid.es/es/fcas/que-es-el-fondo/documentacion/declaracion-paris.html>

- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico Social, FUSADES, El Salvador año político 2.  
<http://fusades.org/sites/default/files/Documento%20El%20Salvador%20a%C3%B1o%20politico%202015-2016.pdf>
- Global Health Learning; Los principios de Paris/Accra, actores y cambios: La Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda;  
<https://www.globalhealthlearning.org/sites/default/files/Liderazgo-gesti%C3%B3n%20del%20proceso%20de%20cambio.pdf>
- La planificación Operativa <http://documents.tips/documents/planeacion-operativa-56a429ad2707b.html>
- Ministerio de Cooperación para el Desarrollo.  
[http://www.rree.gob.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=447:mar-co-juridico&catid=99&Itemid=738&showall=&limitstart=1](http://www.rree.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=447:mar-co-juridico&catid=99&Itemid=738&showall=&limitstart=1)
- Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2016), “Gobierno de El Salvador recibe de China (Taiwán) desembolsos para proyectos de la fase II del Programa de Cooperación Quinquenal.
- Plan Quinquenal de Gobierno de Sánchez Cerén.  
<http://www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2015/01/Plan-Quinquenal-de-Desarrollo.pdf>
- Planificación regional.<https://es.scribd.com/doc/52514670/Planificacion-Regional>
- Planificación participativa. Crítica, métodos y experiencias Construyendo Ciudadanía/13,<http://www.redcimas.org/wordpress/wpcontent/uploads/2015/08/LIBRO-PLANIFICACION-PARTICIPATIVA-13.pdf>.
- Planificación, Coordinación y Control de la Descentralización, capítulo seis.  
[http://www.gordillo.com/pdf\\_tomo11/secc4/empresas6.pdf](http://www.gordillo.com/pdf_tomo11/secc4/empresas6.pdf)
- Planificación Imperativa e Indicativa. Capítulo II  
[http://www.gordillo.com/pdf\\_tomo11/secc3/planificacion2.pdf](http://www.gordillo.com/pdf_tomo11/secc3/planificacion2.pdf)
- Presidente Sánchez Cerén entrega 900 computadoras para centros educativos. <http://www.cienciaytecnologia.edu.sv/noticias/item/1388-mas->

de-6-mil-estudiantes-de-san-vicente-se-suman-al-programa-una-nina-un-nino-una-computadora.html

- Principios de la planeación <http://planecyorgan.galeon.com/planeacion.html>
- Proceso Histórico de estructuración de la Agenda Nacional para la Eficacia de la Cooperación en El Salvador, Ministerio de Relaciones Exteriores. <http://cooperacion.rree.gob.sv/web/modulo-de-eficacia-de-la-cooperacion/proceso-historico-de-la-agenda-de-eficacia-en-el-salvador>
- Quintana Feliciano, Informe de historia de la Planificación Centralizada. <https://es.scribd.com/doc/81547507/Sistema-de-planificacion-centralizada>
- Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo. [http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PCC/LAIP-MarcoNormativoRelacionado/Reglamentos/Reglamento\\_Interno\\_del\\_Organo\\_Ejecutivo.pdf](http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PCC/LAIP-MarcoNormativoRelacionado/Reglamentos/Reglamento_Interno_del_Organo_Ejecutivo.pdf)
- Sistema de Información sobre Cooperación para el Desarrollo de El Salvador. <http://cooperacion.rree.gob.sv/presentacion>
- Sistema de Información sobre Cooperación para el Desarrollo de El Salvador SICDES. Ministerio de Relaciones Exteriores. <http://cooperacion.rree.gob.sv/presentacion1>
- Silvio Testa, *Características de la Planificación Estratégica*, (Net enciclopedia virtual, 2012)
- Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social, ¿Qué es la declaración de París sobre la eficacia de Ayuda al Desarrollo?, <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>
- Juan Urquiola, Planificación Centralizada y Planificación Pluralista. <http://geocities.ws/urquiola5/Planificacion/FORO1/FORO>

