

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



TRABAJO DE INVESTIGACIÓN:

**EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO EN EL SALVADOR, SU DIMENSIÓN
E IMPLICACIONES. PERÍODO 2004-2009**

PRESENTADO POR:

LUIS ALBERTO BARRERA CORNEJO	BC04036
MARÍA CATALINA SOFÍA PORTILLO	PP04070
SEIDY MARISELA ZEPEDA CASTILLO	ZC04007

PARA OPTAR AL GRADO DE:

LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

SAN SALVADOR, EL SALVADOR, NOVIEMBRE DE 2011

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTOR:
INGENIERO MARIO ROBERTO NIETO LOVO

VICE-RECTOR ACADÉMICO
MAESTRA ANA MARÍA GLOWER DE ALVARADO

VICE-RECTOR ADMINISTRATIVO
NO ELECTO

SECRETARIA GENERAL
DOCTORA ANA LETICIA DE AMAYA

FISCAL GENERAL
NO ELECTO

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DECANO
DOCTOR JULIO OLIVIO GRANADINO

VICE-DECANO
LICENCIADO DONALDO SOSA PRESA

SECRETARIO
LICENCIADO OSCAR RIVERA MORALES

ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

DIRECTOR DE LA ESCUELA
MAESTRO EFRAÍN JOVEL REYES

COORDINADOR DEL PROCESO DE GRADUACIÓN
NO ELECTO

DIRECTOR DEL PROCESO DE GRADUACIÓN
LICENCIADO JOSÉ RAMIRO VELASCO

AGRADECIMIENTOS

A Dios, agradezco todas las bendiciones que ha derramado sobre mí a lo largo de mi vida y especialmente para poder concluir esta etapa muy importante en mi vida; sin su guía yo no podría ser la persona que soy.

A mi madre, por todo su amor, comprensión y paciencia. Por ser siempre la guía de fortaleza, dedicación y superación para ser cada día una mejor persona y alcanzar mis metas. Quiero decirte madre que has sido un pilar fundamental en mi vida, gracias por siempre creer en mí y que puedo lograr todo lo que me proponga ¡TE AMO MADRE! Agradezco también a mi padre, aunque ya no esté conmigo he tenido presente siempre tu deseo verme crecer y convertirme en un profesional y en una persona de provecho a la sociedad. Gracias por ser mi ejemplo de hombre de bien y haré lo mismo que hiciste en vida, crecer por tu familia.

A mi hermana, por el apoyo incondicional que me brinda, por su amor y cariño, por sus deseos de verme superado. Siempre hemos estado juntos en las buenas y en las malas, sabemos que al final nuestro amor de hermanos puede superar cualquier problema que se nos venga.

A mi esposa, por su amor, cariño, apoyo, su deseo de verme crecer y convertirme en una persona especial ante sus ojos y por hacerme un mejor hombre cada día, por sus consejos que nutren nuestro hogar. Te agradezco por ser mi esposa, por estos 11 años juntos en los cuales hemos atravesado todas las adversidades posibles, por creer en mí. Gracias por darme una familia en la cual puedo sentirme orgulloso de lo que he alcanzado y todo esto es porque hacemos una gran equipo ¡TE AMO MI AMOR!

A mi hijo Luis Alberto Barrera por darle un nuevo significado de amor a mi vida. Quiero ser ese ejemplo de superación para ti y convertirte en un hombre de Fe y de provecho para Dios. A mi hija linda Alicia, tu sonrisa y ocurrencias hacen a cualquier padre sentirse orgulloso de tener una niña tan linda. A Baby Camila, robas mi sonrisa y mi amor, eres un respiro de alegría.

A mis compañeras de trabajo de investigación, por la lucha que no unió para la elaboración de este trabajo y haber formado un grupo de trabajo capaz de poder alcanzar la meta que nos propusimos.

A nuestro director de Proceso de Graduación Lic. José Ramiro Velasco Barrera, por su capacidad de transmitir su conocimiento hacia nosotros con el afán de crear mejores estudiantes.

Al Maestro Efraín Jovel, por su apoyo incondicional, tiempo, consejos y guía en todo el proceso de graduación.

A toda mi familia, amigos y demás personas, que siempre han confiado en mí y que me transmitieron sus experiencias para que esta etapa de mi vida la llevara con calma y centrarme en el propósito final.

Luis Alberto Barrera Cornejo

AGRADECIMIENTOS

Al Eterno y Sublime Dios, por haberme permitido realizar mi sueño de ser profesional para su servicio, todo lo que he logrado hasta este momento sea para la gloria y honra de Dios, ya que sin Él nada soy, gracias Cristo de la gloria por esa fortaleza, sabiduría, paciencia y salud, para poder culminar esta carrera.

A mi familia, especialmente a mi madre y hermano Roberto Iván, por ese apoyo incondicional cuando más lo necesitaba, estuvieron siempre a mi lado cuidando de que no me faltase nada para poder llevar a cabo este triunfo, que también les dedico a ellos, y le doy gracias al Eterno Dios por la familia que me ha dado y a Él por ser el Padre que soñé.

A mi familia en Cristo Jesús Señor nuestro, mil gracias Cristo amado por haberme dado una familia tan especial que me apoyó con sus oraciones, consejos y ayuda para llevar a cabo esta labor y mostrarme cuan grande e infinito es el amor y misericordia de Dios para nuestras vidas, a mi hermana Ana Isabel, que fue el instrumento que Dios utilizó para este logro en mi vida, por haber creído en mi, y aunque la lucha fue grande, mayor es el que estaba en mi, en Cristo somos más que vencedores.

A mis compañeros de trabajo de investigación, ya que sin la paciencia, tolerancia y la ayuda de ellos, tampoco hubiese sido posible este logro, gracias queridos compañeros y Dios derrame muchas bendiciones sobre sus vidas y la de sus familias, fuimos un buen equipo de trabajo, gracia y paz os sean multiplicadas de nuestro Señor Jesús.

Al Lic. Ramiro Velasco, nuestro director de Proceso de Graduación, por su paciencia y ayuda en toda la realización de esta investigación. Gracias por su esfuerzo y tiempo dedicado para nosotros poder lograr nuestro sueño, deseo que sea prosperado en todas las cosas y que tenga salud.

María Catalina Sofía Portillo.

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por darme la paciencia, sabiduría, ánimo y darme la oportunidad de culminar esta investigación y conocer personas que han sido piezas claves para enriquecer esta investigación y superarme en los momentos difíciles. Si algo he podido lograr, es gracias a ti Señor.

A mis padres, que han sido el pilar de mi vida, por su apoyo incondicional en cada momento, por su paciencia, amor y porque han compartido los triunfos y brindado sus consejos en los momentos en los que lo he necesitado.

A nuestro director de Proceso de Graduación Lic. Ramiro Velasco, por guiarnos, por sus recomendaciones, paciencia y profesionalismo mostrado durante el proceso de elaboración de este trabajo.

A mis compañeros y amigos de trabajo de investigación Sofía Portillo y Luis Barrera, por su paciencia, comentarios, apoyo académico y moral en el transcurso de esta investigación,

A mi guía espiritual pastor Fernando Beltrán, por sus oraciones, por sus consejos y sus palabras de aliento que han quedado marcados en mi vida y que me ayudaron a salir adelante en determinados momentos.

A mis hermanos Rosy Zepeda y Bladimir Zepeda, por su apoyo moral y académico con lo que permitieron sembrar parte de sus conocimientos en esta investigación.

A mis amigos y compañeros, que de alguna manera me acompañaron y fueron parte del apoyo moral y emocional brindándome sus consejos y ánimo a mi vida, especialmente a Selim Sánchez y Mauricio Sánchez.

¡A todos gracias, muchas gracias!

Seidy Marisela Zepeda Castillo

ÍNDICE GENERAL

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	xiii
CAPÍTULO 1	
EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO EXTERNO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL COMO MECANISMO DE COOPERACIÓN Y GENERADOR DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO.....	1
1.1. EL FINANCIAMIENTO EXTERNO Y SU RELACIÓN CON LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL.....	2
1.1.1. Financiamiento externo e inversión pública.....	5
1.1.2. Necesidades de financiamiento.....	8
1.2. CLASIFICACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA.....	10
1.3. LAS FUENTES BILATERALES Y MULTILATERALES DE FINANCIAMIENTO EXTERNO.....	13
1.3.1. El surgimiento de los principales organismos financieros multilaterales como propiciadores de desarrollo.....	17
1.4. LA CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA EN AMERICA LATINA, 1980-1990.....	30
1.4.1. Aumento de préstamos del Banco Mundial.....	30
1.4.2. Reciclaje de los petrodólares.....	32
1.4.3. El aumento de las tasas de interés.....	32
1.4.4. Militarización financiada con deuda.....	35
1.5. MECANISMOS DE RENEGOCIACIÓN Y REFINANCIÓN DE LA DEUDA EXTERNA A PARTIR DE 1980-1999.....	36
1.5.1. Plan Baker I.....	37
1.5.2. Plan Baker II.....	38
1.5.3. Plan Brady.....	39

1.5.4. Iniciativa para los países pobres altamente endeudados (IPPAE).	40
1.6. LOS COMPROMISOS FINANCIEROS DE EL SALVADOR.	44
1.6.1. Etapas del endeudamiento en El Salvador de 1991 a 2003.	44
1.7. CONCLUSIÓN.	53
CAPÍTULO 2	
EL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO EXTERNO EN EL SALVADOR, SUS	
DIMENSIONES E IMPLICACIONES.	
2.1. NIVELES DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO EXTERNO PERMISIBLES EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO.	55 56
2.2. CUANTÍA DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO EXTERNO POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO, DURANTE EL PERÍODO 2004-2009.	66
2.3. SECTORES A LOS QUE SE OTORGÓ MAYOR FINANCIAMIENTO EXTERNO DURANTE EL PERÍODO 2004-2009, EN EL SALVADOR. . .	73
2.4. MODALIDADES DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO EN EL SALVADOR.	78
2.4.1. Causas de las modalidades del endeudamiento externo.	78
2.4.2. Letras del tesoro (LETES).	83
2.4.3. Bonos del tesoro/Eurobonos.	87
2.4.4. Fideicomisos.	91
2.5. TIPOS DE CRÉDITOS OTORGADOS SEGÚN LOS ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES.	96
2.5.1. Ventanillas de préstamos del BM y BID.	97
2.6. CONDICIONAMIENTOS DE LOS CRÉDITOS POR PARTE DE LOS ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES.	102
2.6.1. Los programas de estabilización económica y programas de ajuste estructural en El Salvador.	103
2.7. EVOLUCIÓN-CALIFICACIÓN DE RIESGO SOBERANO DE EL SALVADOR.	112
2.8. BALANCE DE LOS NIVELES DE ENDEUDAMIENTO A NIVEL CENTROAMERICANO.	120

2.8.1. ¿Es sostenible la deuda pública en los países centroamericanos?	124
2.9. CONCLUSIÓN.	125
CAPÍTULO 3	
PLANEACIÓN, NEGOCIACIÓN, EJECUCIÓN Y CONTROL DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO EXTERNO EN EL SALVADOR.	
	128
3.1. ENTIDADES ENCARGADAS DE LA ELABORACIÓN Y PLANIFICACIÓN DE PROYECTOS DE FINANCIAMIENTO EXTERNO.	129
3.1.1. Fases del proceso de planificación y formulación de proyectos de financiamiento externo.	132
3.2. PRINCIPALES DESTINOS SECTORIALES DE LOS PROYECTOS.	138
3.3. ETAPA DE NEGOCIACIÓN Y APROBACIÓN.	139
3.3.1. Políticas y parámetros de los organismos financieros internacionales en relación a la asignación del financiamiento externo (Caso Banco Mundial).	139
3.3.2. Negociación de los proyectos con los organismos financieros internacionales y gobiernos amigos. Fortalezas, debilidades y sus resultados a nivel nacional.	142
3.3.3. Marco legal de la actividad financiera que ampara el proceso de negociación en el sector público de El Salvador.	144
3.4. EVALUACIÓN Y EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA CON FINANCIAMIENTO EXTERNO.	147
3.4.1. Evaluación en la etapa de pre-inversión.	147
3.4.2. Ejecución del proyecto.	150
3.4.3. Sistema de información financiera, inspecciones e informes.	152
3.4.4. Rol del SAFI y la Corte de Cuentas de El Salvador en los proyectos de inversión pública con financiamiento externo.	153
3.5. PROYECTO RHESSA (PRÉSTAMO BIRF-7084-ES).	157
3.6. CONCLUSIÓN.	163
CONCLUSIONES GENERALES.	164
BIBLIOGRAFIA.	166

GLOSARIO..... 174

ÍNDICE DE GRÁFICOS, CUADROS, TABLAS Y FIGURAS

		Pág.
Cuadro 1.1.	Necesidades de Financiamiento de los Países según Grado de Desarrollo.	8
Gráfico 1.1.	Características de Asistencia Bilateral Preferencia de los Donantes (en Porcentajes).	14
Gráfico 1.2.	El Poder de Votación (%).	25
Tabla 1.1.	Tasa de Interés Nominal, Tasa de Interés Real e Inflación (%) de Estados Unidos (1970-1994).	34
Cuadro 1.2.	Países que Reúnen las Condiciones para Recibir Asistencia en el Marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) y Países que están o podrían estar Habilitados.	41
Gráfico 1.3.	Desempeño Económico de El Salvador Respecto al PIB 1991-1993.	45
Tabla 1.2.	Comparación de la Deuda del Sector Público No Financiero (SPNF) 1991-1993.	45
Gráfico 1.4.	Desempeño Económico Respecto al PIB 1994-1998.	47
Tabla 1.3.	Deuda del Sector Público No Financiero (SPNF) 1994-1998. ...	48
Gráfico 1.5.	Desempeño Económico Respecto al PIB 1999-2003.	49
Tabla 1.4.	Deuda del Sector Público No Financiero (SPNF) en Relación con el PIB (%) de 1999 al 2003.	50
Tabla 1.5	Deuda Pública Total Anual (cifras en millones de dólares) Saldos Anuales.	52
Cuadro 2.1.	Techos de Deuda Pública (Ejemplos de Literatura y Acuerdos Regionales).	61
Cuadro 2.2.	Ejemplos de Techos de Deuda.	62
Gráfico 2.1.	Deuda del Gobierno General como Porcentaje del PIB 2009. ...	64

Cuadro 2.3.	Préstamos Aprobados Durante el Período 2004-2009 (en millones de US\$).	67
Cuadro 2.4.	Saldo de la Deuda por Organismo Multilateral y Bilateral del Sistema Público No Financiero (SPNF) 2008-2009 (millones de US\$, % de participación y % del PIB).	70
Gráfico 2.2.	Incrementos en el Saldo de Deuda del SPNF por Administración.	71
Gráfico 2.3.	SPNF: Servicio de la Deuda en El Salvador 1991-2009 (millones de US\$ y % del PIB).	72
Cuadro 2.5.	Monto Total del Servicio de la Deuda en El Salvador.	73
Gráfico 2.4.	Sectores a los que se Otorgó Mayor Financiamiento Externo en El Salvador 2004-2009.	74
Cuadro 2.6.	Sectores a los que se Otorgó Mayor Financiamiento Externo en El Salvador durante el período 2004-2009.	76
Gráfico 2.5.	Gastos e Ingresos del Gobierno Central de El Salvador.	80
Gráfico 2.6.	Déficit y Crecimiento Económico de El Salvador 2005-2009.	81
Gráfico 2.7.	Saldos Anuales de LETES en El Salvador 1991-2009 (millones de dólares).	84
Cuadro 2.7.	Letras del Tesoro Público, El Salvador, 2002 (millones de dólares).	85
Cuadro 2.8.	Letras del Tesoro Público 2009 (millones de dólares).	86
Gráfico 2.8.	Emisiones de Bonos de El Salvador 2001-2009 (millones de US\$).	88
Tabla 2.1.	Emisiones de Bonos en El Salvador (millones de US\$).	90
Cuadro 2.9.	Deuda del Sector Público No Financiero 2007 (millones de US\$ y % del PIB).	93
Cuadro 2.10	Cuantía de la Deuda Externa, Interna y Fideicomisos en El Salvador (millones de US\$).	95
Cuadro 2.11.	Comparación de Tipos de Préstamos Duros y Blandos del BIRF y BID.	98

Cuadro 2.12.	Clasificación de Países por su Desarrollo.	99
Cuadro 2.13.	Condiciones de los Préstamos del FIDA.	101
Figura 2.1	Generaciones de Reforma de los PAE/PEE en El Salvador.	105
Cuadro 2.14.	Nomenclatura de Clasificaciones de Riesgo.	115
Cuadro 2.15.	Escala de Clasificación de Riesgo de Corto Plazo Utilizada por las Principales Calificadoras de Riesgo.	116
Gráfico 2.9.	Historia del Riesgo Soberano de El Salvador.	117
Cuadro 2.16.	Deuda Externa de los Países Centroamericanos (millones de dólares).	121
Gráfico 2.10.	Deuda Externa de los Países Centroamericanos (en millones de US\$).	122
Gráfico 2.11.	Centroamérica: Deuda Pública Total, 2009 (en millones de US dólares).	123
Gráfico 2.12.	Centroamérica: Deuda Pública Total 2000 y 2009 (en % del PIB).	123
Figura 3.1.	Esquema Global de la Coordinación de la Cooperación Internacional.	132
Figura 3.2.	Fases del Proceso del Ciclo del Proyecto.	133
Figura 3.3.	Fases Según Tipo de Proyectos.	134
Figura 3.4.	Éxito de un Proyecto.	137
Cuadro 3.1.	Negociación y Presentación de un Crédito al Banco Mundial.	142
Cuadro 3.2.	La Secuencia Administrativa como Parte de Negociación en el Ciclo del Proyecto.	144
Cuadro 3.3.	Componentes del Proyecto RHESSA.	157
Cuadro 3.4.	Asignación/Reasignación de Recursos del Préstamo BIRF-7084 por Componente (millones de dólares).	158

ACRÓNIMOS

ABANSA:	Asociación Bancaria Salvadoreña
ASAFONDOS:	Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones
CEFES:	Certificados Fiduciarios de Educación, Paz Social y Seguridad Ciudadana
CEL:	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina
ETESAL:	Empresa de Transmisión Eléctrica Salvadoreña
FINEP:	Fideicomiso para la Inversión de Educación, Paz Social y Seguridad Ciudadana
FOSEDU:	Fideicomiso para Obligaciones de Seguridad y Educación
FUNDE:	Fundación Nacional para el Desarrollo
FUNSALPRODESE:	Fundación Salvadoreña para la Promoción Social y el Desarrollo Económico
FUSADES:	Fundación Salvadoreño para el Desarrollo Económico Social
GESAL:	Geotérmica Salvadoreña
GOES:	Gobierno de El Salvador
ICEFI:	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
INAZUCAR:	Instituto Nacional del Azúcar
INCAFE:	Instituto Nacional del Café
LETES:	Letras del Tesoro Público
MIDEPLAN:	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
Mipyme:	Micro, pequeña y mediana empresa
ORMUSA:	Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz
PRISMA:	Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente
PRODEMORO:	Proyecto de Desarrollo y Modernización Rural para la Región Oriental
SAFI:	Sistema de Administración Financiera del Estado

SIGLAS

AFP:	Administradoras de Fondos de Pensiones
AIF:	Asociación Internacional de Fomento
ALCA:	Área de Libre Comercio para las Américas
AMGI:	Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones
AMSS:	Área Metropolitana de San Salvador
ANTEL:	Asociación Nacional de Telecomunicaciones
ASD- HIPC:	Análisis del Alivio de la Deuda para Países Pobres muy Endeudados
ASD:	Acuerdo Stand- By
BCIE:	Banco Centroamericano de Integración Económica
BCR:	Banco Central de Reserva de El Salvador
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRD:	Banco Internacional para la Reconstrucción y Desarrollo
BIRF:	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM:	Banco Mundial
BMI:	Banco Multisectorial de Inversiones
CAES:	Costo Anual Equivalente Socio Económico
CAESS:	Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador
CEMAC:	Comunidad Económica Monetaria de África Central
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina
CIP:	Certificados de Inversión Previsional
CIRDI:	Centro Internacional para la Resolución de Diferencias Relativas a Inversiones
DCIP:	Dirección de Crédito e Inversión Pública
DEG:	Derechos Especiales de Giro
DFI:	Development Finance International
DGCE:	Dirección General de Cooperación Externa

DGICP:	Dirección General de Inversión y Crédito Público
DSF- LIC:	Marco de Sostenibilidad de la Deuda para Países de Bajos Ingresos
DSF- MIC:	Marco de Sostenibilidad de la Deuda para Países de Medianos Ingresos
EA:	Evaluación Ambiental
ELP:	Estrategia de Lucha contra la Pobreza
ETN:	Empresa Transnacionales
FDA:	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FISDL:	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FMI:	Fondo Monetario Internacional
FOE:	Fondo de Operaciones Especiales
FOP:	Fideicomiso de Obligaciones Previsionales
G7:	Grupo de los Siete
GLP:	Gas Licuado de Petróleo
HIPC:	Heavily Indebted Poor Countries
IED:	Inversión Extranjera Directa
IFIS:	Instituciones Financieras Internacionales
IIRSA:	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Investigación de Estocolmo para la Paz Internacional
IPPAE:	Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados
IRA:	Instituto Regulador de Abastecimiento
ISSS:	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
IVA:	Impuesto al Valor Agregado
JBIC:	Japan Bank for International Cooperation/ Banco Internacional de Cooperación de Japón
KfW:	Kreditanstalt für wiederaufbau
MH:	Ministerio de Hacienda
MOP:	Memorandum of the President
MSPAS:	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

NOEI:	Nuevo Orden Económico Internacional
ODECA:	Organización de Estados Centroamericanos
OEA:	Organización de los Estados Americanos
OECI:	Oficinas de Enlace de la Cooperación Internacional
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
OPEP:	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PAE:	Programas de Ajuste Estructural
PDDH:	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
PED:	Países en Desarrollo
PEE:	Programas de Estabilización Económica
PERE:	Presupuesto Extraordinario para la Reactivación Económica
PIB:	Producto Interno Bruto
PNB:	Producto Nacional Bruto
PNC:	Policía Nacional Civil
PPD:	Préstamos para Políticas de Desarrollo
PPME:	Países Pobres Muy Endeudados
PPP:	Plan Puebla Panamá
PRHESSA:	Proyecto de Reconstrucción de Hospitales y Extensión de Servicios de Saluda
RREE:	Ministerio de Relaciones Exteriores
SAR:	Reporte de Evaluación Elaborado por el Banco Mundial
SFI:	Sociedad Financiera Internacional
SFI:	Sustainable Forestry Initiative
SG:	Sovereign Guaranty
SIEPAC:	Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central
SIPRI:	Stockholm International Peace Research Institute/Instituto de
SPNF:	Sector Público No Financiero
STP:	Secretaría Técnica de la Presidencia

TLC:	Tratado de Libre Comercio
UCP:	Unidad Coordinadora del Proyecto
USAID:	United States Agency for International Development
VANP:	Valor Actual Neto Socio Privado
VANS:	Valor Actual Neto Socio Económico
WAEMU:	West African Economic and Monetary Union/ Union Económica y Monetaria de África Occidental.
WDI:	World Development Indicators

INTRODUCCIÓN

En los períodos de gobiernos que El Salvador ha atravesado desde el año 1990 hasta el 2004, se destacan tres importantes etapas en la historia del país: el conflicto armado, la firma de los acuerdos de paz y el período de transición hacia la democracia. En la parte económica se distinguen tres períodos: el conflicto armado, el período de recuperación y estabilización macroeconómica, y el período de ajuste estructural.

En la actualidad, El Salvador evidencia desequilibrios a todo nivel pero lo que actualmente preocupa más a la sociedad en general es el problema del endeudamiento externo, ya que con ello devienen otros serios problemas como: la alta carga tributaria, incremento de índices delincuenciales, desempleo, etc.

En la presente investigación se busca dar a conocer las medidas que los últimos gobiernos han adoptado para abordar dicha problemática, aportando elementos para juzgar si su accionar en cuanto al endeudamiento ha sido de manera responsable y si la deuda externa contraída es sostenible, dadas las condiciones a mediano y largo plazo.

Para ello, se ha utilizado el método hipotético-deductivo, por medio del cual se plantean hipótesis a comprobar mediante los datos recopilados. Asimismo se ha llevado a cabo una serie de actividades entre las que se destacan: a) una amplia revisión bibliográfica de documentos oficiales, proyectos, estudios, y evaluaciones previas, b) una recopilación hemerográfica, c) revisión y análisis de páginas web vinculadas a la investigación, d) revisión de la legislación salvadoreña relacionada a la problemática, e) entrevistas con personal de la administración gubernamental, y profesionales relacionados al tema, como informantes clave, y f) análisis de toda la información recolectada.

El período de estudio es de 2004-2009, sin embargo se toman en cuenta antecedentes a dicho período, en cuanto a cooperación financiera internacional y financiamiento externo. Y en cuanto a contenido, se establece la relación entre ambos, la deuda externa en los períodos que van desde 1991 hasta el 2003, las principales fuentes de financiamiento en El Salvador, y el manejo de la política económica y fiscal del país.

La investigación se ha organizado en tres capítulos. El primero demuestra como las instituciones financieras internacionales constituyen las principales fuentes de financiamiento externo en los países subdesarrollados. Y como tales fuentes de financiamiento, inciden en el establecimiento de políticas como: saneamiento del presupuesto público a expensas del gasto social, generación de superávit fiscal primario suficiente para cubrir los servicios de la deuda, implementación de una estructura de libre mercado en prácticamente todos los sectores de bienes y servicios (sin intervención del estado, que sólo debe asumir un rol regulador cuando se requiera), políticas de flexibilidad laboral (entendido como desregulación del mercado de trabajo), entre otros; y condicionamientos como: reducción de gastos fiscales, elevación de tasas de interés, eliminación de subsidios, etc.

El segundo capítulo trata de demostrar principalmente como el alto endeudamiento público externo generado en la administración del Presidente Elías Antonio Saca se debió a decisiones político-económicas, especialmente mediante el manejo de fideicomisos, lo que generó déficit fiscal y elevado endeudamiento público.

El tercer capítulo se propone demostrar que las instituciones públicas nacionales han sido poco transparentes y eficientes en el manejo de los créditos internacionales, especialmente en el Sector Salud y Obras Públicas, con obras de infraestructura inconclusas y elevación de costos adicionales para el Estado salvadoreño. Para la realización de este último capítulo se hace un estudio de caso del contrato de préstamo entre el gobierno de El Salvador y el Banco Mundial, así como de la evaluación del Proyecto de Reconstrucción de Hospitales por Emergencias de los Terremotos y Extensión de Servicios de Salud (RHESSA) para lo cual dicho préstamo fue otorgado.

En las conclusiones se destacan, con base al análisis realizado, los desafíos a los que se enfrenta El Salvador en materias de política económica-fiscal y el endeudamiento externo.

Se espera que la presente investigación motive la elaboración de más estudios que permitan profundizar áreas específicas sobre la problemática del endeudamiento y el financiamiento externo en El Salvador. Asimismo, que contribuya a una mayor reflexión para buscar las alternativas más apropiadas en beneficio de la sociedad salvadoreña.

CAPÍTULO I

EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO EXTERNO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL COMO MECANISMO DE COOPERACIÓN Y GENERADOR DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO

El presente capítulo, se enmarca en la hipótesis de trabajo siguiente: “Las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS): Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), entre otras, constituyen las principales fuentes de financiamiento externo en los Estados subdesarrollados, que a través de diversas políticas tales como: Saneamiento del presupuesto público a expensas del gasto social, generación de superávit fiscal primario suficiente para cubrir los servicios de deuda, implementación de una estructura de libre mercado en prácticamente todos los sectores de bienes y servicios (sin intervención del Estado, que sólo debe asumir un rol regulador cuando se requiera), políticas de flexibilidad laboral (entendido como desregulación del mercado de trabajo, entre otros; y condicionamientos no adecuados como: Reducción de gastos fiscales, elevación de tasas de interés, eliminación de subsidios, etc. han llevado a los Estados receptores a generar un elevado endeudamiento.”

Por otro lado, se parte de la relación que existe entre la cooperación y el financiamiento externo, su historia, características y clasificación; de igual forma se estudia las causas, renegociación y refinanciación, que llevaron a los países subdesarrollados al endeudamiento externo desde 1980 hasta 1999 y particularmente para el caso de El Salvador hasta el 2003.

Originalmente, las IFIS fueron creadas para impulsar a los países pobres al desarrollo, pero actualmente son utilizadas como instrumento de los países ricos para aumentar su poder a través del financiamiento externo, llevando a una insostenibilidad de la deuda.

Posteriormente, en lo que a las organizaciones internacionales se refiere, se considera su origen, clasificación y la normativa establecida en los organismos internacionales y los bancos regionales de desarrollo.

Finalmente, se describen las diferentes etapas del endeudamiento de El Salvador, partiendo del año 1991 hasta el año 2003 y sus respectivas implicaciones.

1.1 EL FINANCIAMIENTO EXTERNO Y SU RELACIÓN CON LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La cooperación internacional relaciona dos o más actores interesados en intercambiar conocimientos, tecnologías, experiencias y recursos, con el objetivo de colaborar en la búsqueda de soluciones mutuamente favorables. Es un instrumento propio de la política y de relaciones exteriores de los países, que contribuye al desarrollo de las naciones menos avanzadas¹.

La cooperación para el desarrollo nace después de la II Guerra Mundial, como resultado de las necesidades de reconstrucción de Europa a iniciativa de los Estados Unidos; y más adelante como apoyo a la mejora económica y social de los países y naciones del Tercer Mundo.

Desde el punto de vista de la política, conviene decir que la cooperación internacional desde sus comienzos ha estado marcada por dos hechos clave: por un lado, la Guerra Fría y las relaciones bilaterales que los países avanzados asumen con países de menor desarrollo para atraerlos a su esfera de influencia política y económica; y por otro lado, el impulso de las políticas oficiales de cooperación bilateral que Europa basó y orientó principalmente hacia sus ex colonias. Como parte de estos hechos, a partir de los años 60, se destaca también una expansión de la cooperación multilateral, con la creación de bancos regionales de desarrollo².

Dentro de la Cooperación al Desarrollo se suelen distinguir cuatro grandes grupos según su contenido: Cooperación Técnica, Cooperación Financiera, Ayuda Humanitaria y Ayuda Alimentaria, como se describen a continuación:

- **Cooperación Técnica:** Es la cooperación destinada a apoyar países en desarrollo mediante la transferencia de técnicas, tecnologías, conocimientos, habilidades y experiencias, en determinadas áreas donde un país o una fuente tenga un mayor nivel de desarrollo³.

¹ Hernández Celis, Domingo, "Cooperación Técnica Internacional. Análisis y Crítica," Economía, Lima, Perú. Disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos60/cooperacion-tecnica-internacional/cooperacion-tecnica-internacional2.shtml> (Consultado 10.11.2010)

² *Ibíd.*

³ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica, Área de Cooperación Internacional, "Glosario de Términos y Definiciones comúnmente utilizados en Cooperación Internacional", Septiembre de 2005, Disponible en: http://www.senasa.go.cr/Documentos/cooperacion/glosario_terminos.pdf (Consultado 28-11-10)

- **Ayuda Humanitaria:** Tiene como finalidad asistir a los afectados por catástrofes humanas o naturales, mediante el envío de bienes y equipos de primera necesidad⁴.
- **Ayuda Alimentaria:** Consiste en el aporte de productos alimentarios a países en desarrollo para potenciar el autoabastecimiento y garantizar su seguridad alimentaria, como base de su proceso de desarrollo⁵.
- **Cooperación Financiera:** La cooperación financiera es una clase de cooperación especializada que los países con alta capacidad económica están en condiciones de brindar a otros, por medio de recursos monetarios que se concretan en corrientes de crédito o en líneas de préstamo para determinados objetivos. El auge de esta clase de cooperación se encuentra estrechamente vinculado al crecimiento financiero de los países desarrollados y al apareamiento de importantes instituciones que en el plano internacional han favorecido la puesta en marcha de los programas globales de asistencia al desarrollo⁶.

Asimismo, es también definida como aquella cooperación ofrecida por algunas fuentes, mediante la asignación de recursos financieros o fondos, con el objeto de apoyar proyectos de desarrollo⁷.

La cooperación financiera se divide en Cooperación Financiera No Reembolsable y Cooperación Financiera Reembolsable:

- **La Cooperación Financiera No Reembolsable:** Es aquella en la que no hay reintegro de recursos monetarios. En algunos casos los recursos se han empleado también para adquisición de materiales y equipos, o para la financiación de estudios de preinversión y factibilidad⁸.
- **Cooperación Financiera Reembolsable:** Se desarrolla bajo condiciones de interés y de tiempo más favorables. Es considerada por los cooperantes internacionales como otro tipo de cooperación, aunque se trata de créditos

⁴ Ibíd. pág. 2.

⁵ Ibíd. pág. 2.

⁶ Ferrari Wolfenson, Gustavo, "La Necesidad de Optimizar la Cooperación Internacional: Algunas Experiencias Latinoamericanas", Disponible en: <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20VIII/documentos/ferrawol.pdf> (Consultado 28-11-10)

⁷ Ministerio de Planificación, op. cit. p.3.

⁸ Ibíd.

blandos. Comprende el financiamiento en efectivo, bajo condiciones de interés y de tiempo favorables para el desarrollo de actividades económicas de una fuente en un país en vías de desarrollo⁹.

Básicamente, las formas tradicionales de cooperación financiera han consistido en la aportación de recursos para la realización de proyectos y programas que persiguen el desarrollo de los países receptores. Los objetivos que contemplan estos instrumentos incluyen una multiplicidad de inversiones: infraestructuras sociales (educación, salud, agua potable, saneamiento, etc.) y productivas (carreteras, comunicaciones, transporte, etc.) actividades productivas específicas (constitución, modernización o ampliación de empresas), acciones localizadas de promoción del desarrollo, etc.¹⁰.

En la actualidad, hay que destacar la importancia progresiva que adquiere la cooperación financiera, que tiene como objetivo no la realización de un proyecto o programa determinado, sino el apoyo al presupuesto del gobierno para la realización de reformas estructurales.

Esta modalidad de cooperación fue impulsada por los organismos multilaterales, especialmente por el Banco Mundial, pero ha sido posteriormente aceptada por la Unión Europea en su política de cooperación al desarrollo, y por varios gobiernos europeos. Supone un salto cualitativo en la concepción de los objetivos de la cooperación al desarrollo por la injerencia que implica sobre los estados receptores, al promover que estos adopten determinadas políticas. Una amplia consideración de este punto puede verse al tratar el tema de la condicionalidad de la ayuda.

Otra forma de progresiva importancia dentro de la cooperación financiera, la constituyen las propuestas para la condonación o alivio de la deuda externa y canjes de deuda*. La evidencia de que la deuda externa de muchos países ha alcanzado un nivel de insostenibilidad llevó a los organismos multilaterales a impulsar un programa de reducción de la deuda para los países altamente endeudados. A pesar de esta iniciativa muchos sectores se muestran muy críticos con la misma, por considerar insuficientes los recursos que se aportan y por el alto grado de exigencia a los países deudores para acogerse a los potenciales beneficios del plan. Asimismo, los gobiernos

⁹ *Ibíd.*, p.3

¹⁰ Dubois, Alfonso, "Cooperación Financiera", *Diccionario de Acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/43> (Consultado 28-11-10)

donantes han introducido esta modalidad de cooperación financiera de cara a la deuda externa bilateral, es decir la existente entre gobiernos¹¹.

1.1.1 Financiamiento Externo e Inversión Pública

Los países en desarrollo tienen generalmente recursos abundantes de talento, capacidad de producción de su propia población y recursos naturales, entre otros. La transformación de estos recursos en instrumentos efectivos de desarrollo requiere en primer lugar, un incremento constante de su utilidad económica potencial mediante las inversiones en conocimientos especializados, en recursos humanos y en capacidad física de producción. Eso exige que el potencial que se capte sea plenamente canalizado mediante una distribución efectiva.

Las inversiones públicas necesarias para transformar los recursos en agentes de desarrollo requieren a su vez financiación, y el volumen financiero que se disponga para ese fin, será a la larga, uno de los principales factores de crecimiento y de estabilidad macroeconómica.

El financiamiento consiste en la suma de recursos monetarios para llevar a cabo una actividad económica, con la característica de que generalmente se trata de sumas tomadas a préstamo que complementan los recursos propios.

En otras palabras, son recursos financieros que el gobierno obtiene para complementar el presupuesto nacional. El financiamiento se contrata dentro o fuera del país a través de créditos, empréstitos y otras obligaciones derivadas de la suscripción de contratos de préstamo o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.

El financiamiento externo, consiste en el importe de los empréstitos que se obtienen en efectivo o en especie de acreedores extranjeros y que son además, motivo de autorización y registro por parte del Ministerio de Hacienda, sin importar el tipo de moneda en que se documentan¹².

Es evidente que la fuente principal de los recursos financieros para el desarrollo, es el propio ahorro de los países, no obstante, se necesita siempre en la etapa de

* Canjes de Deuda se refiere a la condonación de una parte de la deuda por la fuente, a cambio de que el país receptor ejecute proyectos de desarrollo, especialmente en el área de medio ambiente.

¹¹ *Ibíd.* p.4.

¹² *Ibíd.*

despegue e incluso en la consolidación económica, de recursos adicionales en forma de capitales o recursos, ya sean por mecanismos bilaterales o multilaterales.

Los créditos externos o préstamos deben contribuir a que un país que aspira a salir del subdesarrollo, movilice recursos materiales y técnicos para impulsar una nueva producción, que permita generar el ahorro interno y elevar las exportaciones necesarias para pagar ese financiamiento.

Tanto el sector privado como el sector público de los países acreedores, conceden financiamiento externo por las siguientes razones: (a) por ser un buen negocio (la rentabilidad obtenida de esos recursos en el exterior es mayor que aquella que pueden obtener en sus respectivos países); (b) con otros fines económicos y políticos (tales como aumento de las exportaciones y seguridad nacional) que serían más costosos o menos factibles en obtener con mecanismos alternativos; y (c) por razones humanitarias¹³.

Desde el punto de vista fiscal, el financiamiento externo, en especial el recibido por el sector público, afecta la situación presupuestaria fiscal del país que lo recibe. Los mayores recursos pueden llevar a un aumento de la inversión pública, a un aumento del consumo del gobierno, o a una reducción del esfuerzo interno (recaudación fiscal).

Desde el punto de vista del sector público del país receptor, el financiamiento externo le permite alcanzar determinadas metas de desarrollo que no hubiera podido lograr en su ausencia. Alternativamente, puede considerarse que el financiamiento externo es un instrumento que requiere en un momento determinado, captar recursos reales que de otra manera se hubieran debido obtener de un mayor o más eficiente esfuerzo interno, si es que sus metas de gastos se orientaran también hacia una mayor disponibilidad de recursos externos.

El camino de un mayor financiamiento externo y en condiciones más favorables para Latinoamérica, fue impulsado por los Estados Unidos en la década de los sesenta. Este país, vio en la expansión de su programa de ayuda externa a Latinoamérica, la oportunidad de alcanzar resultados similares a los obtenidos con el Plan Marshall en Europa, y de esta manera redistribuir tanto el ingreso, como las oportunidades para generar mayores ingresos¹⁴.

¹³ Organización de Estados Americanos, Consejo Interamericano Económico y Social, "El financiamiento externo oficial en la estrategia del desarrollo de América Latina, implicaciones para los setenta, Washington, D.C. 2006, pág. 27.

¹⁴ *Ibíd.*

En 1961 mediante la Carta de Punta del Este firmada en Uruguay, se instituyó la Alianza para el Progreso, impulsada por el Presidente de Estados Unidos John F. Kennedy, que permitió a los Estados Unidos destinar grandes sumas de recursos financieros de múltiples tipos y categorías para la región en su conjunto*. Debe destacarse, que dentro del programa Alianza para El Progreso y en todo el proceso legal norteamericano, para obtener los fondos que se destinarían a la región, no se especificó el costo y el beneficio de la ayuda implícita en los flujos de financiamiento¹⁵.

Esta variedad de recursos y la falta de una definición y separación de sus múltiples objetivos, estuvo en la base de los problemas conceptuales que se hicieron evidentes a lo largo de la década de los sesenta, y que hacen crisis en las décadas posteriores.

Toda la filosofía de la Alianza para el Progreso, se basó en que Estados Unidos movilizaría ayuda financiera y técnica, como complemento al esfuerzo nacional de los países receptores para alcanzar un desarrollo auto-sostenido; sin embargo, este esfuerzo fue promovido para contrarrestar la influencia de los ideales revolucionarios cubanos, que en ese momento estaba en apogeo.

El financiamiento externo fue solicitado por los países deudores, en esencia, para dos fines distintos aunque interconectados: a) para obtener los recursos que suplementarán el ahorro nacional (a fin de mantener un determinado nivel de consumo nacional) y que les permitiera cumplir con sus metas de desarrollo y crecimiento económico; y b) para solucionar el problema transitorio de la balanza de pagos.

Normalmente, se recurre al financiamiento externo para hacer frente a los desfases en sus flujos financieros y porque el mercado de capitales no es capaz de darle los volúmenes y condiciones que se pueden obtener en el exterior.

En consecuencia, el financiamiento externo es un instrumento que brinda a un país mayores oportunidades para decidir sobre el nivel y calidad de vida que se desee dar a determinada población en el presente y en el futuro, y como un complemento a la disponibilidad real de recursos, más que un complemento al ahorro nacional. De ahí, que los beneficios que el país recibe del financiamiento externo, dependen de las actividades que éste pueda realizar con dicho financiamiento, en comparación con lo que hubiese podido realizar en su ausencia.

* Hasta entonces era el programa de ayuda más grande de Estados Unidos para el mundo en desarrollo, Estados Unidos se comprometió a aportar 20.000 millones de dólares en ayuda (concesiones y préstamos)

¹⁵ Ibíd. pág.6.

1.1.2 Necesidades de Financiamiento

El siguiente cuadro, ilustra tres tipos de países que tienen necesidades financieras diferentes, a corto, a mediano y a largo plazo y capacidad crediticia. Los fondos a corto plazo se necesitan para responder a crisis y a emergencias; el financiamiento a mediano a largo plazo, se utiliza para inversión y fortalecimiento de la capacidad y otros componentes del desarrollo sostenible. Los niveles de ingreso también determinan la capacidad crediticia.

CUADRO 1.1

NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO DE LOS PAÍSES SEGÚN GRADO DE DESARROLLO

	Países de ingreso bajo en desarrollo	Países pequeños de ingreso bajo y medio	Países de mercado emergente
Necesidades a corto plazo	<ul style="list-style-type: none"> Financiamiento compensatorio para paliar problemas de balanza de pagos causados por crisis financieras o relativas a los productos básicos y a la disminución de los montos de la ayuda externa Socorro en casos de desastres naturales, ayuda tras los conflictos y asistencia humanitaria de emergencia (por ejemplo, hambrunas) 	<ul style="list-style-type: none"> Financiamiento compensatorio para paliar problemas de balanza de pagos causados por crisis relativas a los productos básicos y a la ayuda externa Socorro en casos de desastres naturales y ayuda tras los conflictos Financiamiento del comercio 	<ul style="list-style-type: none"> Financiamiento de liquidez para prevenir/aliviar pánico y contagio financiero Reestructuración de la deuda Financiamiento del comercio
Necesidades a mediano y largo plazo	<ul style="list-style-type: none"> Financiamiento para inversiones en infraestructura y sectores sociales y productivos Reestructuración de la deuda Apoyo presupuestario y sectorial Desarrollo de capacidad Financiamiento de políticas macroeconómicas anticíclicas 	<ul style="list-style-type: none"> Financiamiento para inversiones en infraestructura y sectores sociales y productivos Reestructuración de la deuda Desarrollo de capacidad Financiamiento de políticas macroeconómicas anticíclicas 	<ul style="list-style-type: none"> Financiamiento para inversiones en infraestructura y sectores productivos Financiamiento de políticas macroeconómicas anticíclicas
Capacidad crediticia	<ul style="list-style-type: none"> Donaciones y préstamos en condiciones concesionarias Inversión extranjera directa 	<ul style="list-style-type: none"> Préstamos en condiciones semi-concesionarias Algunas formas de financiamiento privado 	<ul style="list-style-type: none"> Préstamos oficiales en condiciones de mercado Todas las formas de financiamiento privado

Fuente: CEPAL, "La cooperación financiera regional", 2006.

Las necesidades financieras a corto plazo de los países menos desarrollados, son resultado de su dependencia de la ayuda externa, de los productos básicos, y tienen una mayor vulnerabilidad ante los desastres naturales. Muchas de esas necesidades se encuentran, en gran medida, insatisfechas particularmente en los Estados desestructurados, llamados también Estados fallidos*. Por lo general, este grupo no tiene capacidad crediticia para obtener financiamiento comercial en condiciones de mercado y por esta razón, suele ser muy dependiente de la asistencia oficial para el desarrollo que recibe, ya sea donación o en condiciones concesionarias[∞] de organismos de ayuda bilaterales y multilaterales. La reestructuración de la deuda[†], es una necesidad de mediano a largo plazo, porque el problema fundamental no es de financiamiento de la liquidez a corto plazo sino, más bien, de la sostenibilidad de dicha deuda (es decir, la importancia en la actualidad es cómo reducir el sobreendeudamiento a niveles compatibles con el crecimiento y el desarrollo)¹⁶.

Los países en desarrollo de ingreso bajo y medio, comparten muchas de las necesidades de financiamiento de los países más pobres, pero también, algunas de las necesidades de los países de mercado emergentes. Por ejemplo, son capaces de absorber financiamiento en condiciones semi-concesionarias y disponen de más formas de inversión extranjera privada que los países menos desarrollados. Algunas naciones de este grupo, reúnen los requisitos necesarios para acogerse a la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (Bolivia, Nicaragua y Honduras) y deben reestructurar su deuda externa.

En cambio, las necesidades a corto plazo de países de mercados emergentes surgen más, de su integración en los mercados internacionales de capital y de las perturbaciones derivadas de éstos. Para este grupo, la reestructuración de la deuda es, por lo general, una cuestión de liquidez a corto plazo, antes que un problema de sostenibilidad a largo plazo. Este grupo de países, necesita financiamiento comercial para no quedar en una posición tan desventajosa frente a la competencia de los

¹⁶ Ocampo, José Antonio, CEPAL, "La cooperación financiera regional 2006", disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/27495/lcg2319e_CapII.pdf (Consultado 13-01-11).

* Estado desestructurado en el aspecto político consiste en el desmoronamiento casi total de las estructuras que garantizan la ley y el orden; en el aspecto funcional, la ausencia de órganos capaces de representar al Estado a nivel internacional y de recibir influencias del mundo exterior.

[∞] Se define como concesionalidad, la medida de blandura de un crédito, es decir, la diferencia que existe entre las condiciones que ofrece el mercado y las condiciones que ofrece el crédito concesional. La concesionalidad ofrece ventajas o beneficios para el prestatario (el que solicita el préstamo) si se compara con los préstamos otorgados en condiciones de mercado.

[†] Cambio de las condiciones pactadas de un crédito o préstamo de forma favorable al deudor para aprovechar la coyuntura del mercado.

países industriales. En cuanto a las necesidades a largo plazo, los países de mercado emergente, tienen muchas en común con los países más pobres, pero cuentan con más opciones para atenderlas y disponen de un margen más amplio de recursos financieros.

Los países menos desarrollados, son los que tienen las mayores necesidades insatisfechas; los países de ingreso medio y de mercado emergente, disponen de más opciones, ya sea, mediante el financiamiento oficial o los mercados.

Según el estudio de la CEPAL, una gran mayoría de los países menos desarrollados se encuentra en África. A diferencia de África, no hay países menos desarrollados en América Latina (con la excepción de Haití). Por ello, las demandas que se plantean a las organizaciones regionales en América Latina son fundamentalmente, aquellas vinculadas con las economías de mercado emergente y de ingreso bajo y medio, este último grupo es al que pertenece El Salvador, por ser catalogado por los organismos financieros internacionales como un país de renta media¹⁷.

1.2. CLASIFICACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA

La deuda externa de los Países en Desarrollo se divide en deuda externa pública y deuda externa privada.

En el Art. 169, Títulos de la Deuda Pública, Capítulo IV: Emisión, Colocación, y Rescate de Títulos de la Deuda Pública, Sección I. Definición, Autorización de la Emisión y Colocación, del Reglamento de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado de El Salvador, se hace referencia a que la deuda pública está constituida por las obligaciones monetarias que involucran toda forma, instrumentos, títulos y documentos que comprometan en una misma operación reembolso de capital, pagos de intereses, comisiones y/u otros cargos específicos relativos a la operación de que se trate, tanto directas como indirectas, contraídas por el Sector Público no Financiero, en moneda nacional y/o extranjera, cuyo vencimiento sea superior a un período presupuestario.

¹⁷ Ibíd. pág. 9.

Otra definición de deuda pública externa es la contraída por los poderes públicos – Estado, colectividades locales, organismos públicos- o por empresas privadas cuya deuda es avalada por el Estado.¹⁸

Deuda externa privada es la contraída por instituciones privadas, por ejemplo la filial de una multinacional del Norte, que no tiene la garantía del Estado.

La deuda pública puede clasificarse de la siguiente manera:

Por su plazo

- Deuda a corto plazo: “Se emite con un vencimiento inferior a un año y suele funcionar como una especie de letra de cambio... para cubrir necesidades de tesorería del Estado, los llamados déficit de caja que presentan coyunturalmente los presupuestos del Estado.”¹⁹
- Deuda a medio plazo: “Que cumple la misión de conseguir fondos para la financiación de gastos ordinarios, en España cumple este papel Los bonos del Estado.”²⁰
- Deuda a largo plazo: “Tiene la misión de financiar gastos extraordinarios y de dilatada rentabilidad, dentro del largo plazo pueden tener una duración muy variada e incluso puede ser de duración ilimitada, dando lugar a la deuda perpetua.”²¹

Según el Anexo del Reglamento Vigente denominado “Glosario de Términos Técnicos” del Reglamento de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado de El Salvador, la deuda pública interna está comprendida por “aquéllas obligaciones que surgen por emisiones y colocaciones de títulos y valores del Estado y Entidades Públicas en el territorio de la República de El Salvador y las obligaciones que contrae el Estado u otras entidades públicas no financieras con el BCR, instituciones financieras u otras personas naturales o jurídicas.

¹⁸ Toussaint, Eric, “Deuda externa, Banco Mundial y FMI: 50 preguntas, 50 respuestas, Barcelona, España 2004. Pag.50, disponible en:
http://books.google.com/books?id=i_bGvS6cyKYC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false (consultado en 03-12-10).

¹⁹ Wikipedia, “Deuda Pública” disponible en:
http://es.wikipedia.org/wiki/Deuda_p%C3%BAblica#Deuda_a_corto.2C_medio_y_largo_plazo (consultado 23-11-10).

²⁰ *Ibíd.*

²¹ *Ibíd.*

Este mismo Reglamento define la deuda pública externa como todas “aquellas obligaciones monetarias representativas de crédito con otro Estado, organismo internacional o con cualquiera persona natural o jurídica sin residencia ni domicilio en la República de El Salvador.”

Cabe señalar que en El Salvador la deuda la comprenden, el Gobierno Central y Empresas Públicas no Financieras. La deuda es medida a través del Sector Público no Financiero.

El endeudamiento de un país genera una variedad de efectos en la economía y se utiliza principalmente para financiar presupuestos del Estado, específicamente para la brecha que se da entre los ingresos y los egresos de un país. Asimismo, produce o aumenta el margen de acción que tiene el gobierno para tomar decisiones vinculadas a la política durante un período determinado²².

La deuda pública externa que posee El Salvador está formada principalmente por:

- 1) Préstamos contraídos con organismos financieros multilaterales,
- 2) Préstamos bilaterales y
- 3) Bonos

En los préstamos a organismos financieros multilaterales, el acreedor es una institución multilateral, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial. En cuanto a los préstamos bilaterales, el acreedor es otro Estado.

En los bonos, estos pueden adquirirse a través de préstamos con tasas fijas y variables, bonos indexados a las tasas de interés del mercado internacional y a plazos que van desde cinco a los cincuenta años.

El Salvador es un país en desarrollo, por lo tanto un país de economía débil con la constante necesidad de mantener tasas de crecimiento sostenido y disminuir los altos índices de pobreza existentes. Si a ello se agrega la falta de capacidad para generar ingresos propios, resulta que el país debe recurrir al endeudamiento como medio de obtención de los recursos necesarios para financiar las necesidades básicas de gasto e inversión de la población. A medida han pasado los años, la deuda se ha ido

²² Rolf H. Hasse, Hermann Schneider, Klaus Weigelt, “Diccionario de economía social de mercado, política económica de la A a la Z”, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2004, pág. 180.

incrementando cada vez más, lo que ha llevado a generar problemas de solvencia e insostenibilidad. La pregunta clave es ¿Qué hacen los gobiernos para tratar primero, de evitar esta tendencia de endeudamiento y segundo, para minimizar los problemas generados por la insostenibilidad que esto genera a toda la población?

1.3. LAS FUENTES BILATERALES Y MULTILATERALES DE FINANCIAMIENTO EXTERNO

Una de las mayores dificultades de un país consiste en que no pueda generar sus propias riquezas y que por ello tenga que recurrir a otros países o instituciones internacionales para lograr un crecimiento en el nivel de desarrollo.

La existencia de organismos y acuerdos internacionales, son la evidencia jurídica de las relaciones existentes a nivel mundial. El objetivo de éstas, es producir efectos de carácter económico o regular actividades económicas, de carácter social, de carácter financiero y algunas veces de carácter político.

Dependerá de, si el vínculo jurídico afecta a dos o más países, para denominarse acuerdos financieros bilaterales o multilaterales. Estos últimos, a su vez dan lugar a instituciones supranacionales o intergubernamentales, según tengan una personalidad jurídica separada o constituyan un marco en el que las partes intervinientes acuerdan acomodar sus respectivas políticas nacionales en el área objeto del acuerdo. Es de suma importancia recordar, que todas estas fuentes financieras internacionales, condicionan el modo fundamental de desarrollo integral de los países.

Se conocen entonces como fuentes de financiamiento externo, a las fuentes de financiamiento bilateral y multilateral.

Se consideran fuentes bilaterales de financiamiento externo, a los gobiernos de los países con los cuales se tienen relaciones de cooperación internacional. Estas relaciones se efectúan de gobierno a gobierno, a través de las embajadas y las cancillerías. También participan agencias o instancias de cooperación, como entidades de coordinación técnica²³.

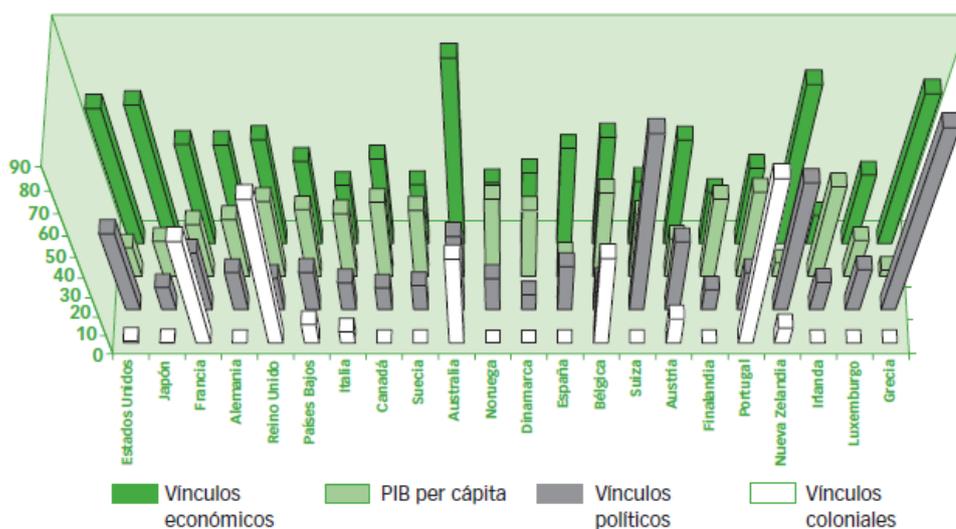
Los diferentes ministerios de un país, así como también instituciones legalmente establecidas, son también responsables de mantener relaciones bilaterales a través de

²³ Fuente Bilateral, disponible en: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-150510.html> (Consultado 22-10-10).

las cuales desarrollen planes y programas que atienden las diferentes necesidades del país.

Según el siguiente gráfico los factores determinantes de la asistencia bilateral se dividen en cuatro categorías: vínculos económicos, vínculos políticos, vínculos coloniales y PIB per cápita. Las barras ilustran la importancia de cada factor en la asignación de la asistencia de cada donante a los países beneficiarios.

GRÁFICO 1.1
CARACTERÍSTICAS DE ASISTENCIA BILATERAL PREFERENCIA DE LOS DONANTES (EN PORCENTAJES)



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de la OCDE (2005), *Direction of Trade Statistics* del FMI, y las bases de datos de la UNCTAD y del Banco de Pagos Internacionales.

Nota: El orden de los donantes se ha dispuesto de acuerdo con el total de la asistencia brindada. Las barras correspondientes a "vínculos económicos", "vínculos políticos" y "vínculos coloniales" muestran la cantidad de asistencia otorgada por cada donante (como porcentaje de la asistencia total) a receptores con los que existen vínculos de orden económico, político o colonial, respectivamente. Las barras correspondientes al PIB per cápita indican la actitud de los donantes respecto de la asignación de asistencia a los países más pobres.

El gráfico indica que algunos donantes (Francia, Reino Unido y Portugal) conceden porcentajes significativos de asistencia a sus ex colonias, a países con los que mantienen vínculos económicos (Australia, Portugal, Nueva Zelanda y Grecia y, en cierta medida, Estados Unidos y Japón), y a países con los que mantienen vínculos políticos (Grecia, Nueva Zelanda y Suiza). Los datos muestran que Reino Unido, Países Bajos, Italia, Canadá, Suecia, Noruega, Dinamarca, Bélgica, Finlandia e Irlanda conceden más financiamiento a los países más pobres (medidos por el PIB per

cápita), y que Estados Unidos, Japón, España y Grecia conceden menos asistencia a los países más pobres conforme a esta medición²⁴.

Las fuentes multilaterales de financiamiento externo, son los organismos internacionales en los cuales participan varios países con intereses determinados de carácter económico, político, social, regional o sectorial.

Estos organismos multilaterales otorgan o ejecutan financiamientos con sus propios recursos o con fondos entregados por los países miembros para programas concretos²⁵.

Las fuentes de financiamiento externo, se encuentran representadas principalmente por el Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

La diferencia entre las instituciones financieras internacionales y los bancos regionales de desarrollo, consiste básicamente en que, estos últimos son más pequeños, tienen un número de miembros menor y en ocasiones sólo se dirigen a determinados sectores o actividades.

“Originalmente todas estas fuentes, fueron creadas para impulsar a los países pobres al desarrollo, pero actualmente, son utilizadas como instrumento de los países ricos para aumentar su poder. Como consecuencia del crecimiento espectacular del monto de la deuda multilateral (544 por ciento entre 1980 y 1997), el monto correspondiente al servicio de deuda se ha hecho prácticamente insostenible, dejando sin poder de negociación a los países pobres al momento de negociar un nuevo financiamiento”²⁶.

Podría sostenerse que la política puede ser más importante en las decisiones de financiamiento bilateral que en las de financiamiento multilateral, o que la política puede afectar al financiamiento bilateral de manera diferente que al multilateral.

Según Alberto Alesina, profesor de economía de la Universidad de Harvard y David Dollar, directores de políticas para el desarrollo de Banco Mundial, los flujos

²⁴ Alesina, Alberto y Dollar, David, “El Papel del Financiamiento Multilateral”, disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1031666> (Consultado el 03-03-11).

²⁵ Fuentes Multilaterales, disponible en: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-150509.html> (Consultado 22-10-10).

²⁶ Instituto del Tercer Mundo con el apoyo de Hivos y Mott Foundation (Choike) “Deuda Externa- antecedentes” disponible en: <http://www.choike.org/2009/esp/informes/1123.htm> (Consultado 21-01-11).

concesionarios de asistencia bilateral están más motivados por la política, mientras que los flujos de inversión extranjera directa (IED) o privada, se rigen más por la economía. Un prestamista bilateral puede enfrentarse a la opción de prestar sus propios recursos a un aliado político o de captar mayores recursos de muchas entidades bilaterales por medio de un prestamista multilateral, pero es posible que así se diluyan sus intereses particulares.

La coordinación entre los prestamistas bilaterales también es una consideración importante. Es probable que una asistencia de US\$1 millón administrada a través de una sola agencia sea más eficaz que la misma suma administrada a través de 20 agencias. Las 20 agencias pueden tener problemas para coordinar la preparación y planificación de proyectos, monitorear el uso del dinero otorgado o efectuar un seguimiento de los proyectos. Si varias agencias respaldan un solo proyecto, es claro que tiene sentido combinar muchas funciones en lugar de duplicarlas. Estas aseveraciones sugieren que las instituciones multilaterales pueden tener una ventaja simplemente en coordinar la asistencia procedente de un amplio conjunto de donantes bilaterales, y también que la asistencia puede ser más eficaz en los países que tienen solamente uno o dos donantes.

Según Dani Rodrik, profesor de economía política internacional, al considerar por qué existe el financiamiento multilateral, se pregunta ¿Qué es lo que hace que un país acreedor conceda préstamos por intermedio de una institución multilateral en lugar de hacerlo directamente al país prestatario? y sugiere que las instituciones multilaterales pueden tener una ventaja comparativa con respecto a los países individuales al establecer y monitorear la condicionalidad adecuada.

Esto es relevante, porque los estudios realizados recientemente sugieren que el entorno de política macroeconómica de un país puede ser importante para que la asistencia que recibe ese país resulte eficaz. Los préstamos multilaterales también gozan de un tratamiento de acreedor preferencial que no reciben los préstamos bilaterales. Por otra parte, un país puede tratar de declararse selectivamente en cesación de pagos ante un acreedor bilateral, esperando que no se vean afectadas las relaciones con los demás. El Club de París, aunque sólo es un grupo informal, trata de evitar estos problemas mediante un consenso entre las naciones acreedoras.

1.3.1 El surgimiento de los principales organismos financieros multilaterales como propiciadores de desarrollo

a) Fondo Monetario Internacional (FMI)

En el período comprendido entre las dos guerras mundiales, que cubre los años 1914-1944, caracterizado por grandes crisis económicas y políticas mundiales, se pone fin a la era del patrón oro. Durante ese período se intenta en dos ocasiones establecer el sistema del “Gold Exchange Standard” (patrón de cambio oro) es decir, el sistema que admite simultáneamente como moneda de reserva internacional el oro y una o varias monedas nacionales²⁷. Esas monedas fueron el dólar norteamericano y la libra esterlina.

Gran Bretaña, que había sido centro financiero mundial antes de 1914, mantenía después de 1918 una importante influencia a nivel internacional. Pero hasta 1944 el sistema no se oficializó a nivel internacional, manteniéndose un desorden en la circulación monetaria en toda el área capitalista.

Como consecuencia de la ampliación de las relaciones comerciales internacionales y de la internacionalización de la producción, se multiplican las formas de creación monetaria y se desarrolla a escala mundial el crédito como forma de financiar la producción. Al mismo tiempo que se generaliza para financiar la actividad económica, el crédito pasa, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, a constituirse en una fuente inagotable de beneficios para los bancos y demás instituciones financieras.

Entre el 1 y el 22 de julio de 1944, tuvo lugar la conferencia monetaria y financiera de las Naciones Unidas, conocida con el nombre de Conferencia de Bretton Woods, con la presencia de 44 países, incluida la Unión Soviética; se descartaron diversas propuestas en el plan inicial. Pero una de ellas se materializó: la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional para la Reconstrucción y Desarrollo (BIRD), más conocido como Banco Mundial.

En 1944, en Bretton Woods, el Nuevo Sistema Internacional (y uno de sus principales componentes, el FMI), nace con la idea de estabilizar los intercambios internacionales e instaurar un capitalismo organizado, lo que en términos objetivos quiere decir que surge con la idea de favorecer al máximo la expansión de la nación

²⁷ Boin, Jacqueline y Ramia Serulle, José, “Fondo Monetario Internacional: deuda externa y crisis mundial”, pág. 20 - 21, IEPALA- MADRID, 1984.

más poderosa del mundo capitalista de entonces, los Estados Unidos. El Salvador se adhirió al Fondo Monetario Internacional en marzo 14, de 1946²⁸.

El sistema tiene su origen en una idea de política económica de John Maynard Keynes, que consistía en tratar de conducir el crecimiento económico desde el plano global.

Acerca del plan llevado a la mesa de negociación por el gobierno británico, dicho autor expresa: “El plan Keynes-subrayado por el autor- perseguía crear un organismo que facilitara los pagos internacionales, permitiendo una compensación de los créditos y las deudas entre los países”. Su título lo indica claramente: “Proposals for a International Clearing Union” (Proposiciones para una Unión Internacional de Compensación). Según éste, cada país, debía tener una cuenta en este organismo que tendría la función de un banco internacional. Sería, en primer lugar, un banco de circulación o de pagos, en la medida en que los países podrían pagar sus saldos por débito- crédito de sus cuentas en esta cámara de compensación.

Luego, sería un banco de emisión o de créditos, en la medida en que los países deficitarios pidiesen que se les concediera un crédito, es decir, que su cuenta fuera abonada. Este juego de escrituras engendraba la creación de una moneda internacional. Un país podría obtener crédito solamente en función de su cuota.

Como dice Samir Amín, lo que se pretendía era proporcionar a Estados Unidos un control completo de sus intervenciones, al rechazar la opción de un banco mundial central defendida por Keynes, Estados Unidos prefirió una institución más débil, en situación de dependencia, a una que habría resultado más eficaz, pero en la que los Estados Unidos habría tenido que compartir la responsabilidad con otros países²⁹.

En sus relaciones con los países del Tercer mundo, el FMI no ha perseguido el objetivo de prevenir niveles demasiados altos de endeudamiento, como los de los años setenta, o, en consecuencia, reducir la deuda. Su tarea consiste en gestionar imponiendo ajustes estructurales diseñados con ese único propósito, pagar el servicio de la deuda, aun cuando sean perjudiciales para el crecimiento económico³⁰.

Como en la búsqueda de una salida rentable al enorme excedente monetario que circula en los países desarrollados a través de la economía mundial, y no interrumpir

²⁸ Fondo Monetario Internacional disponible en:
<http://www.imf.org/external/np/fin/tad/exfin2.aspx?memberkey1=280&date1key=2010-12-31>
(consultado 21-01-11).

²⁹ Amin, Samir, “El Capitalismo en la Era de la Globalización”, PAIDOS, España 1999, pág.33.

³⁰ Ibíd.

su carrera acumulativa, los grandes grupos financieros internacionales han dado prioridad de manera fundamental a dos fuentes generadoras de elevadas ganancias: el armamentismo, cada día más sofisticado y por lo tanto, más costoso; y los préstamos, en particular destinados a los países del Tercer Mundo.

Según José Serulle Ramia y Jacqueline Boin, una de las políticas implementadas por el FMI, es el incremento de la compra y producción de armas en los países de América Latina. Como respuesta a sus crisis internas y a la necesidad de situarse lo mejor posible en la lucha por la dominación del mundo, los países que aplican políticas expansionistas se han dado a la tarea de producir armas en grandes cantidades.

Así vemos como mientras muchos sectores productivos están estancados o disminuyen en su crecimiento, el sector consagrado a la fabricación de armas está en pleno ascenso en un apogeo nunca visto en la historia de la humanidad.³¹

Como ejemplo de esta política, se dio el caso con el Gobierno de los Estados Unidos al ayudar militarmente a las dictaduras de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, contra los movimientos guerrilleros internos, en razón de los límites impuestos por el Congreso Norteamericano a la intervención de los Estados Unidos en América Central, Israel, por ejemplo, como productor y comprador de armas.

En El Salvador y en Guatemala, la agravación de todos los problemas económicos, de lo que es responsable en gran parte el FMI, incidió igualmente en el desarrollo de las guerrillas y, por ende, en la urgencia, por parte de los gobiernos al mantener en una constante zozobra a esos pueblos, e incrementar su equipo militar y su poder represivo.

El endeudamiento de los países dominados por las potencias imperialistas, constituye otra de las formas utilizadas por el capitalismo monopolista para paliar sus crisis. El FMI, como protector y agente cobrador de los grandes monopolios bancarios internacionales, favorece el desarrollo y la expansión de la política de endeudamiento. Para armarse, los Estados con problemas presupuestales y fundamentalmente con dificultades en el aparato productivo, tienen que endeudarse.

Micahael Daudertsædt, investigador de una fundación alemana, en un análisis que hace sobre “los riesgos del endeudamiento desigual” plantea la necesidad que tienen

³¹ Serulle Ramia, José y Boin, Jacqueline, “Fondo Monetario Internacional: deuda externa y crisis mundial, Armamentismo: su utilidad Económica para las potencias capitalistas”, disponible en: http://books.google.com/books?id=C9-dk88UK-QC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false (Consultado 21-02-11).

los países capitalistas desarrollados de mantener y propiciar el endeudamiento continuo y creciente de los países del Tercer Mundo: “Solo el aumento del déficit de los países en desarrollo (y su financiamiento) permite a los países desarrollados equilibrar sus cuentas; el problema, en la política monetaria mundial, es pues de saber cómo aumentar suficientemente el déficit – y por ende la deuda- del Tercer Mundo evitando la cesación de pagos”³².

Para Samir Amín, la propuesta de un Banco Central Mundial reitera los argumentos expuestos por Keynes en 1945, y las mismas razones que hicieron que el proyecto resultara utópico en aquel momento, siguen siendo válidas en la actualidad, pese a los progresos realizados por la globalización económica. El Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) y el supuesto “vinculo” entre la cuestión de una moneda internacional (derechos especiales de giro o DEG) y el desarrollo, se basaban en la misma lógica. Sin embargo, el proyecto no funcionó.

De esta manera, por medio de los objetivos por los que fue creado uno de los principales organismos multilaterales y el accionar desde su constitución, es comprensible la participación que ha tenido dicha institución a lo largo de la historia, en la economía de los países en desarrollo, como principal acreedor de créditos.

b) Banco Mundial (BM)

Creado junto al Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1944 en la Conferencia de Bretton Woods, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), nombre oficial inicial del Banco Mundial (BM), comenzó a operar el 25 de junio de 1946³³.

El Salvador, Nicaragua y Panamá firmaron una carta de entendimiento con el Banco y se adhieren a la institución en ese mismo año. Se eligen los primeros directores ejecutivos y el Banco inscribe un capital de 6.7 billones.³⁴

Según Éric Toussaint, la función del Banco Mundial no consiste en reducir la pobreza en los Países en Desarrollo (PED), la misión que los vencedores de la segunda guerra mundial, sobre todo Estados Unidos y el Reino Unido le atribuyeron, consistía en la reconstrucción de Europa y, subsidiariamente, a contribuir al

³² *Ibíd.*, pág. 19.

³³ BBC Mundo, “Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento”, disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_3094000/3094187.stm

³⁴ Banco Mundial, disponible en : <http://web.worldbank.org/external/default/main?menuPK=393307&pagePK=64099288&piPK=64099409&theSitePK=393301> (consultado 01-03-11).

crecimiento económico de los países del sur, de los cuales una buena parte eran aún colonias. Es esta última misión, que llamaron de “desarrollo”, la que ha tomado amplitud cada vez mayor. El Banco prestó dinero de entrada a las metrópolis coloniales (Gran Bretaña, Francia, Bélgica) para explotar mejor sus colonias, después, cuando éstas lograron su independencia les impuso la obligación de asumir las deudas para reforzar la colonización y la explotación de sus recursos naturales y de sus pueblos³⁵.

En el curso de los primeros diecisiete años de existencia (1946-1963), los proyectos aprobados por el Banco Mundial, han consistido en mejorar la infraestructura de comunicación y la producción de electricidad. El dinero prestado a los PED debía ser gastado, sobre todo, en los países industrializados. Los proyectos deberían mejorar la capacidad de exportar del Sur hacia el Norte, a fin de satisfacer las necesidades y enriquecer a un puñado de sociedades multinacionales.

La política del Banco evolucionó en reacción al peligro de contagio revolucionario y la guerra fría. Los temas políticos despertaron el interés de los responsables del Banco: los debates internos demuestran que respondían a los mismos, en función de los intereses de Washington o de otras metrópolis industrializadas³⁶.

A pesar de que en los estatutos del BM, en su artículo IV, sección 10,* les prohibía a .los prestatarios hacer política, existe una lista de gobiernos surgidos de golpes de estado.

Entre los ejemplos más conocidos en el pasado, se pueden citar: la dictadura del Shah de Irán, instaurada en 1953 tras el derrocamiento del primer ministro Mossadeg; la dictadura militar en Guatemala impuesta por Estados Unidos en 1954 después de deponer al presidente democrático Jacobo Arbenz; la de Duvalier en Haití, en 1957; la del general Park Chung Hee en Corea del Sur, en 1961; la de los generales brasileños en 1964, la de Mobutu en el Congo y la de Suharto en Indonesia en 1965; la de los militares en Tailandia en 1966, la de Idi Amín Dada en Uganda y la del general Hugo Bánzer en Bolivia en 1971; la de Ferdinand Marcos en Filipinas en 1972, la de Augusto Pinochet en Chile, la de los generales uruguayos y la de Habyarimana en Ruanda en 1973, la de la junta militar argentina en 1976; el régimen de Arap Moi en Kenya en

³⁵ Toussaint, Éric, “Banco Mundial: el golpe de estado permanente”, Editorial El Viejo Topo, Barcelona 2007 pag.33, disponible en:

http://books.google.com/books?id=iRe76BikMZwC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false (consultado 01-03-11).

³⁶ *Ibíd.*

1978; la dictadura en Pakistán desde 1978, el golpe de Estado de Sadam Hussein en 1979 y la dictadura militar turca en 1980³⁷.

Es evidente que el Banco Mundial ha apoyado a regímenes despóticos, implantados o no por la fuerza, que han aplicado políticas antisociales y que cometieron crímenes contra la humanidad. El Banco ha demostrado una falta de respeto a las normas constitucionales de algunos de sus países miembros. Jamás ha vacilado en apoyar a unos militares golpistas y criminales, económicamente dóciles ante los gobiernos democráticos.

A partir de 1961, mientras la mayor parte de los países coloniales obtenían su independencia y se convertían en miembros de la ONU, Portugal, mantenía su yugo sobre varias regiones de África y Asia. En 1965 ante la continuidad de las ayudas financieras y técnicas del Banco y del FMI a estos regímenes, la ONU pidió formalmente: "A todas las agencias especializadas de las Naciones Unidas y en particular al Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo y Fondo Monetario Internacional. Esto es erróneo que se abstengan de conceder a Portugal toda ayuda financiera, económica o técnica mientras el gobierno portugués no haya renunciado a su política colonial, que constituye una violación flagrante de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas. Lo mismo hizo la ONU, con relación a Sudáfrica"³⁸.

Las deudas de las colonias de Bélgica, el Reino Unido y Francia con el Banco Mundial, contraídas por decisión del poder colonial, se transfirieron a los nuevos países en el momento de acceder a su independencia³⁹.

A partir de los años 70, el gobierno estadounidense aplicó sistemáticamente su influencia para tratar de convencer al Banco de que no concediera préstamos destinados a apoyar la producción de mercaderías que compitiera con las producidas en Estados Unidos. Estados Unidos logró que el Banco redujera drásticamente en 1987 los préstamos acordados a la siderurgia de la India y de Pakistán.

* El art. IV Sección 10 estipuló: El Banco y sus responsables no interferirán en las cuestiones de cualquier miembro y tiene prohibido dejarse influenciar en sus decisiones por el carácter político del miembro o de los miembros concernidos. Solo consideraciones económicas pueden influir en sus decisiones y estas consideraciones serán sopesadas sin prejuicios, a fin de alcanzar los objetivos [fijados por el Banco] estipulados en el art. I disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20049603~pagePK:43912~piPK:36602,00.html#I11>

³⁷ Ibid.pág.17

³⁸ Ibid., pág.17

³⁹ Ibid., pág.18.

En 1985, se opuso con éxito a un proyecto de inversión de la Sociedad Financiera Internacional (SFI-grupo BM) a la siderúrgica brasileña, y más tarde a otro préstamo del Banco para ayudar a la reconstrucción del sector siderúrgico de México. Asimismo, en los años 80 amenazó con emplear su derecho de veto con un préstamo para la siderúrgica china. También bloqueó un préstamo con la Iniciativa Forestal Sostenible (SFI, por sus siglas en inglés) a una compañía minera para la extracción de mineral de hierro en Brasil y lo mismo hizo con una inversión de la SFI en la industria del cobre de Chile⁴⁰.

Estados Unidos también ejerció activamente su influencia sobre el Banco en su política con respecto al sector petrolero; estaba de acuerdo en los préstamos para favorecer las perforaciones, pero no para su refinado.

En el curso de las últimas décadas, en el marco del Consenso de Washington*, el Banco Mundial y el FMI han reforzado sus medios de presión sobre un gran número de países, aprovechando la situación creada por la crisis de la deuda. El Banco Mundial ha desarrollado sus filiales —Sociedad Financiera Internacional (SFI), Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (AMGI), Centro Internacional para la Resolución de Diferencias Relativas a las Inversiones (CIRDI)— tejiendo una red cuya malla es cada vez más cerrada.

El mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos mediante el endeudamiento público pareciera ser una trampa. El Banco Mundial pretende que para desarrollarse, los países en desarrollo deben recurrir al endeudamiento externo y atraer la inversión extranjera. Este endeudamiento, sirve principalmente para comprar equipamiento y maquinaria a los países más industrializados. Los hechos demuestran, día tras día, desde hace décadas, que esto no conduce al desarrollo.

Son los países en desarrollo los que proveen de capitales a los países más industrializados, en particular, a la economía de Estados Unidos. El Banco Mundial no dice lo contrario: “Los países en desarrollo, tomados en conjunto, son prestamistas netos respecto de los países desarrollados.” Según Samir Amín en 2004-2005, la combinación de tasas de interés bastante bajas, de primas de riesgo a la baja y de precios de las materias primas al alza, han producido un gran aumento de las reservas

⁴⁰ *Ibid.*, pág.71-72.

*Se entiende por Consenso de Washington un listado de políticas económicas consideradas durante los años 1990 por los organismos financieros internacionales y centros económicos con sede en Washington D.C. (Distrito de Columbia), Estados Unidos, como el mejor programa económico que los países latinoamericanos debían aplicar para impulsar el crecimiento. A lo largo de la década el listado y sus fundamentos económicos e ideológicos, tomaron la característica de un programa general.

de divisas de los países en desarrollo (PED). Éstas últimas, se elevaban a finales del 2005 a más de 2 billones de dólares. Una suma nunca alcanzada hasta entonces, superior al total de la deuda externa pública del conjunto de los PED. Si los capitales líquidos que los capitalistas de los PED depositaron en los bancos de los países más industrializados, que se elevaban a más de 1,5 billones de dólares, se puede afirmar que los PED no son los deudores sino, lisa y llanamente, los verdaderos acreedores⁴¹.

No es verdad que los PED tengan que recurrir al endeudamiento externo para financiar su desarrollo. En la actualidad, el recurso al empréstito sirve esencialmente para asegurar la continuidad del reembolso. A pesar de la existencia de importantes reservas de divisas, los gobiernos y las clases dominantes locales de los países en desarrollo no aumentan la inversión y los gastos sociales.

c) Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

El origen del BID, se remonta a los esfuerzos iniciados durante la Primera Conferencia Interamericana de 1890 para crear una institución de desarrollo, que hiciera frente a algunos de los problemas que enfrentaban en esa época América Latina y el Caribe.

En 1958, el entonces Presidente de Brasil, Juscelino Kubitschek, presentó una propuesta para crear una institución de desarrollo regional que tuvo gran acogida en el hemisferio. Poco tiempo después, la Organización de Estados Americanos (OEA) redactaba el convenio constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo. Fundado en 1959, el BID es la más antigua y mayor institución de desarrollo regional del mundo.

Cuando la Organización de los Estados Americanos (OEA) redactó el Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo, fue inicialmente como una asociación entre 19 países latinoamericanos y Estados Unidos. Dichos países son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela y Estados Unidos⁴².

⁴¹ *Ibíd.*, p.21.

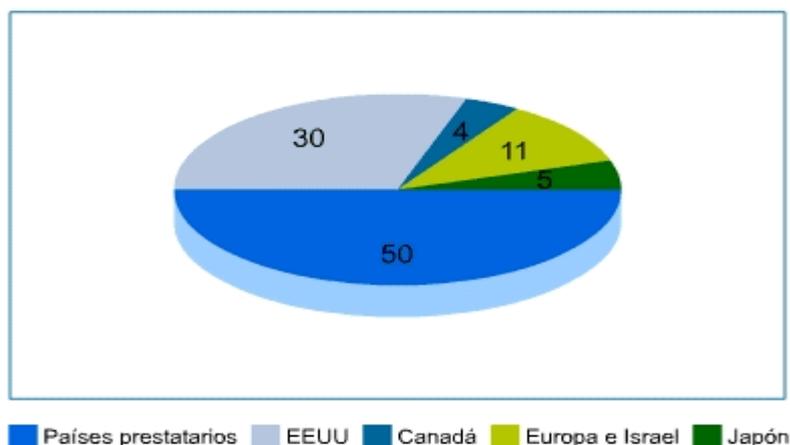
⁴² "Historia del Banco Interamericano de Desarrollo", disponible en: <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/historia-del-banco-interamericano-de-desarrollo,5999.html>

El Convenio Constitutivo del BID entró en vigor en diciembre de ese mismo año (1959). A mediados de 1997, el BID era propiedad de sus 47 países miembros. Éstos se encuentran divididos en miembros regionales y extra regionales, pues, tras su fundación, distintos estados de Europa, Oriente Próximo y Asia entraron a formar parte del BID, aunque los países de América Latina y el Caribe conservaron su condición de socios mayoritarios.

Los propietarios del BID son los países miembros. Ellos delegan el gobierno del Banco en la Asamblea de Gobernadores, que constituye la máxima autoridad del BID. La Asamblea de Gobernadores, a su vez, delega esa autoridad en el Directorio Ejecutivo.

El poder de votación de los países miembros depende del monto de recursos que suscriben al capital ordinario de la institución. El Convenio Constitutivo del Banco garantiza la categorización de accionista mayoritario a los países prestatarios como bloque.

GRÁFICO 1.2
EL PODER DE VOTACIÓN (%)



Linares, Dora, "Otros conceptos de Economía", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), julio de 2005.

Actualmente la composición del poder de votación es la siguiente: Los 26 países miembros de América Latina y del Caribe cuentan con un 50 por ciento del voto;

Estados Unidos, 30 por ciento; Canadá, 4 por ciento; los 16 países europeos miembros, Israel y la República de Corea, 11 por ciento y Japón, 5 por ciento.

En 1979, el BID decidió concentrar sus recursos en las regiones más pobres de América Latina, pero, pese a ello, casi la quinta parte de los préstamos correspondían a Brasil, seguido de México, Argentina y Colombia.

Las entidades que pueden recibir préstamos del Banco son los gobiernos municipales, estatales, provinciales y nacionales, instituciones públicas autónomas, organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas⁴³.

El BID surgió con la idea que crear programas sociales en la región mediante el desarrollo de instituciones económicas, sociales, educativas y de salud. Asimismo, de liderar en los esfuerzos de integración regional y ser pionero en brindar apoyo directo al sector privado, especialmente a las microempresas; todo ello a través de sus operaciones de préstamo, liderazgo de iniciativas regionales, actividades de investigación y de difusión de conocimiento, institutos y programas.

Ayuda también a sus países miembros, en la formulación de políticas de desarrollo y proporciona asistencia técnica y financiera para incentivar el crecimiento económico sostenible, reforzar la competitividad, promover la equidad social y combatir la pobreza, modernizar el Estado, y fomentar el libre comercio y la integración regional.

Todo país interesado en ingresar al BID como miembro regional debe ser miembro de la Organización de Estados Americanos (OEA). Los países que desean ser admitidos como miembros no regionales, deben ser miembros del Fondo Monetario Internacional. En ambos casos, otro de los requisitos básicos consiste en la suscripción de acciones del capital ordinario y la contribución al fondo para operaciones especiales⁴⁴.

Para cumplir con sus operaciones de préstamo y cooperación técnica, el Banco cuenta con su capital ordinario, que comprende el capital suscrito, las reservas y fondos captados a través de préstamos, más los fondos en administración, que son contribuciones especiales de sus países miembros. El Banco también tiene un Fondo

⁴³ Linares, Dora, "Otros conceptos de Economía", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), julio de 2005, disponible en: <http://www.gestiopolis.com/recursos5/docs/eco/bid.htm> (Consultado 12-01-11).

⁴⁴ BID, "Acerca del BID Países Miembros", disponible en: <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/paises-miembros,6291.html> (consultado 21-02-11).

para Operaciones Especiales que concede préstamos en condiciones concesionales para proyectos en países menos desarrollados económicamente⁴⁵.

A finales de Marzo de 2009, se llevó a cabo la Asamblea del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en Medellín, Colombia, ya que esta institución cumplió cincuenta años⁴⁶. Lo cual generó una serie de críticas de diferentes actores, como las siguientes:

Para el BID, el desarrollo es entendido como un proceso de asegurar la movilidad del capital transnacional, facilitando la inversión extranjera, el traslado de bienes, y el acceso a los recursos naturales. En los últimos años, este modelo se impone a regiones previamente cerradas por su ubicación geográfica o de poco interés al gran capital. Ahora que el valor de los recursos naturales se aumenta y las economías nacionales se han volcado a la exportación, los megaproyectos de carreteras, centrales hidroeléctricas, entre otros, se vuelven atractivos. Se trata por lo general, de regiones de baja densidad poblacional y en muchos casos indígenas olvidados por los gobiernos nacionales, sus comunidades sufren de altos niveles de marginación a la vez que sus territorios albergan una gran riqueza cultural y de biodiversidad⁴⁷.

“El BID ha entrado de lleno a promover dos megaproyectos: El Plan Puebla-Panamá y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Estos planes incluyen la construcción de grandes carreteras, represas, redes de electricidad y otros. Los proyectos implican un cambio drástico en el uso de la tierra y los recursos”⁴⁸.

“La Alianza de Comunidades Latinoamericanas y Caribeñas junto con el Programa de las Américas del Centro para la Política Internacional estudiaron varios proyectos financiados por el BID que provocaron el desplazamiento de las poblaciones, entre otras afectaciones”⁴⁹.

“Nuestros hallazgos indican que estos proyectos financiados por el Banco están desplazando a poblaciones vulnerables, y que en muchos casos los proyectos ni

⁴⁵ Acerca del BID, op. cit.

⁴⁶ “Cincuenta Años del BID”, disponible en: <http://www.semana.com/noticias-macroeconomia/50-anos-del-bid-no-momento-festejos-sino-transformaciones/122150.aspx> (consultado (22-02-11)

⁴⁷ Carlsen, Laura, “50 Años del BID, cero reflexión”, disponible en: <http://www.laestrella.com.pa/mensual/2009/03/23/contenido/79280.asp> (consultado 22--02-11).

⁴⁸ *Ibíd.*

⁴⁹ *Ibíd.*

siquiera cumplen los lineamientos del propio Banco en lo que se refiere a desplazamientos”, dijo Laura Carlsen, directora del Centro.

“Otros ejemplos de este tipo de proyectos son: la presa hidroeléctrica de La Parota en México, recientemente suspendida, así como la presa Cana Brava en Brasil, los programas de producción de aceite de palma para biocombustibles en Colombia y los proyectos de desarrollo turístico en Honduras”⁵⁰.

“El presidente del Comité de Abolición de la Deuda del Tercer Mundo, Eric Toussaint, señala que los proyectos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) están orientados al modelo capitalista, productivista, exportador y extractivista, es decir, son mega proyectos de grandes empresas e infraestructuras muy costosas que sirven principalmente para extraer los recursos naturales de la región y exportarlos hacia el mercado mundial”⁵¹.

Señala Toussaint, que el balance sobre lo realizado por el Banco a nivel ambiental es negativo y a nivel social representa más desigualdad; pues la diferencia entre los pobres y los ricos en la región aumentaron en los últimos años, producto de sus políticas. Además agrega, que el BID otorga préstamos para endeudar a los países, con condiciones que impone la política de Washington con un consenso entre el BID, el Banco Mundial, el FMI y el Tesoro de Estados Unidos, para diseñar estrategias que favorecen al capital privado. Dichas políticas se traducen en privatización de la salud, la educación, del agua, de la distribución eléctrica, aumento de las tarifas, etc., así que el balance es muy negativo.

d) Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)

Es una organización internacional fundada el 13 de diciembre de 1960 por las Repúblicas de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, con el objetivo de promover el desarrollo económico y social de la región de Centroamérica. Tiene su sede en Tegucigalpa y forman parte de él los países miembros de la

⁵⁰ Bank Information Center, El Espectador, Cuestionan al BID”, disponible en: <http://www.bicusa.org/es/Article.11817.aspx> (consultado 22-02-11).

⁵¹ Toussaint Eric, "Proyectos del BID están orientados al modelo capitalista" disponible en: <http://www.telesurtv.net/secciones/noticias/46042-NN/proyectos-del-bid-estan-orientados-al-modelo-capitalista/> (consultado 22-02-11).

Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA): Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador⁵².

Según su página web, como parte de su misión el BCIE persigue fomentar el progreso e integración del istmo; propiciar el crecimiento económico con equidad y respetar el ambiente, mediante el apoyo a programas y proyectos públicos y privados que generen empleo productivo y contribuyan a mejorar la productividad y competitividad, así como a elevar los índices de desarrollo humano de la región.

El BCIE es responsable de proveer financiamiento para algunos proyectos importantes en diversos sectores como: telecomunicaciones, energía, infraestructura y transporte, agricultura, vivienda, turismo, desarrollo social y conservación del medio ambiente.

El objetivo del Banco es, atraer recursos financieros disponibles en los mercados de capital mundiales hacia Centroamérica para: estimular al sector privado, apoyar la privatización, mejorar la ventaja competitiva de las economías regionales, aumentar las exportaciones, modernizar la infraestructura de la región, y mejorar las condiciones sociales de los ciudadanos de la región.

El Banco está constituido como la mayor institución financiera de América Central y respalda programas sociales, promueve el desarrollo de instituciones económicas, sociales, educativas y de salud de la región, y es promotor de la integración regional brindando apoyo al sector privado, incluida la micro, pequeña y mediana empresa.

A partir de 1989 ha permitido la participación de países de fuera de América Central y cuenta entre sus miembros a países extra regionales como México (1992), República China (1992), Argentina (1995), Colombia (1997), España (2004), Panamá (2006) y República Dominicana, así como a Belice como país beneficiado.

“Desde 1960 hasta la fecha, el Banco ha otorgado \$15,320.6 millones en financiamiento (equivalente a 21,882.5 millones de dólares de 2009). De éstos, cerca del 70% se ha canalizado hacia el sector público centroamericano, y el restante 30% hacia el sector privado, incluyendo el sector financiero que brinda servicios al sector Mipyme. El Banco ha financiado carreteras, hidroeléctricas, líneas de transmisión, puertos, aeropuertos, construcción de hospitales y escuelas, agua y alcantarillado, y

⁵² Wikipedia, “Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)” disponible en, http://es.wikipedia.org/wiki/Banco_Centroamericano_de_Integraci%C3%B3n_Econ%C3%B3mica (consultado 19-11-10).

mucha infraestructura más; por lo cual, a lo largo de los años, esto se ha constituido en su principal fortaleza.”⁵³.

Sin embargo, el BCIE no se ha limitado a la infraestructura, ha trabajado en muchos otros sectores, tales como la intermediación financiera, el financiamiento a las Mipymes, el turismo, la industria, y la agricultura y el desarrollo rural, entre otros. El BCIE surge con la ideología de buscar corregir las asimetrías que existen en la región y de procurar asignar un mayor financiamiento relativo hacia los países de menor ingreso per cápita⁵⁴.

1.4 LA CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA EN AMÉRICA LATINA, 1980-1990

“A pesar de las sumas considerables afectadas a las ayudas bilaterales y multilaterales, los flujos de capitales que vienen de los países del Tercer Mundo hacia los países industriales son más importantes que el flujo de éstos hacia los países en desarrollo”.

François Mitterrand.

1.4.1 Aumento de préstamos del Banco Mundial

Ante la derrota de Estados Unidos por la Guerra de Vietnam y debido a la creciente efervescencia social que vivían muchos países en desarrollo, llega como arma geopolítica a la Presidencia del Banco Mundial, Robert McNamara, (Secretario de Defensa de los Estados Unidos, durante parte del período de la Guerra de Vietnam 1961-1968). Su llegada marca un giro significativo para el Banco, generando un incremento en la deuda, por medio de la incitación a los países del sur a pedir préstamos masivos para financiar la modernización de su aparato de exportación y para vincularlos más estrechamente al mercado mundial.

⁵³ BCIE, “50 Aniversario del BCIE” disponible en: http://www.bcie.org/spanish/documentos/Libro_50_Aniversario.pdf (consultado 01-03-11).

⁵⁴ *Ibíd.*

En los primeros cinco años de gestión de McNamara en el Banco (1968-1973), se concertó un total de 13,4 mil millones de dólares repartidos en 760 proyectos, más créditos que el periodo 1945 a 1968 (antes de su llegada)⁵⁵.

McNamara empujó a los países del sur a someterse a las condiciones asociadas a los créditos, a aceptar infraestructuras inútiles, presupuestos sociales insuficientes, comprar en las industrias de Estados Unidos y de otros países acreedores (comprendidos equipos militares)⁵⁶.

La suma de todos estos préstamos tuvo una lógica de conjunto: conectar eficazmente los países de la periferia al mercado mundial, volcándolos más hacia las exportaciones. Esto implicó el abandono de las culturas alimenticias locales o de proyectos industriales orientados hacia las necesidades del mercado interno de los países del Sur o hacia la exportación de productos con alto valor agregado susceptibles de competir con las economías del Norte⁵⁷.

Las buenas perspectivas de desarrollo que mostraban los países latinoamericanos en la década de los setenta (7 y 8 por ciento anuales), dan la clave para entender por qué los grandes bancos norteamericanos concedieron préstamos a los países de América Latina, introduciéndose en el problema de la deuda. A este respecto, es interesante el testimonio de un banquero implicado en préstamos de esta índole.

Aunque yo fui uno de aquellos banqueros que se afanaron alocadamente en la década de los setenta para dar préstamos a las prometedoras economías del mundo en desarrollo, estoy plenamente de acuerdo con los críticos de los bancos. Nos precipitamos ciegamente a coger un arcoíris, que nosotros pensamos llevaría a fáciles beneficios. Por nuestra avaricia e ignorancia estamos ahora atrapados en el poderoso campo de un gigantesco agujero negro. Nuestros descontrolados vehículos financieros son como frágiles naves espaciales en un rumbo suicida. Corremos el peligro de ser aniquilados por nuestros deudores⁵⁸.

⁵⁵ Eric, Toussaint, "La Deuda externa en el Tercer Mundo, las finanzas contra los pueblos", Editorial Nueva Sociedad Venezuela 1998, pág. 83.

⁵⁶ Eric, Toussaint y Millet, Damien, "La doble culpa de Robert Ncmara", disponible en: <http://www.voltairenet.org/article161023.html> (consultado 01-03-11).

⁵⁷ *Ibíd.*

⁵⁸ *Ibíd.* pág. 17.

1.4.2 Reciclaje de los petrodólares

A partir de 1973, el aumento del precio del petróleo, lo que se dominó el shock petrolero, aportó unos respetables beneficios a los países productores, quienes a su vez los colocaron en los bancos occidentales. Los bancos ofrecieron estos petrodólares a los países del Sur a bajo interés para incitarlos a que los solicitaran. Todos estos préstamos provenientes de bancos privados constituyeron la parte privada de la deuda externa de Países en Desarrollo (PED).

Se sumaron a la deuda externa, los préstamos de los estados del Norte que, a partir de 1973-1975 luego del shock petrolero, fueron alcanzados por la primera recesión generalizada posterior a la Segunda Guerra Mundial. Las mercancías producidas en el Norte tuvieron dificultades en encontrar compradores debido a la recesión y al comienzo del desempleo masivo. Estos países decidieron entonces distribuir poder de compra a los países del Sur, a fin de incitarlos a comprar las mercaderías del Norte. De allí los préstamos de Estado a Estado, con frecuencia bajo formas de créditos de exportaciones: es la ayuda condicionada. En síntesis: “Yo te presto 10 millones de dólares a bajo interés, con la condición de que me compres mercaderías por 10 millones de dólares”. Es así como se constituyó la parte bilateral de la deuda externa pública⁵⁹.

1.4.3. El aumento de las tasas de interés

“La crisis de la deuda latinoamericana en los años ochenta fue provocada por el enorme aumento de los tipos de interés causado por la política monetaria restrictiva del presidente de la Reserva Federal Paul Volcker, en los Estados Unidos”

Joseph Stiglitz

“El malestar en la globalización”

⁵⁹ Toussaint, Eric, “Deuda externa, Banco Mundial y FMI: 50 preguntas, 50 respuestas, Barcelona, España 2004. Pag.59-60, disponible en: http://books.google.com/books?id=i_bGvS6cyKYC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false (consultado 27-02-11)

El Presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan, agravó el problema de la deuda latinoamericana. Su política creó las condiciones necesarias y suficientes para que subieran los tipos de interés.

Según Martin Feldstein, profesor de economía de la Universidad de Harvard, principal asesor económico del Presidente Reagan, en un artículo publicado en “Papeles de Economía española” en 1985, no deja duda a este respecto:

En mi opinión la influencia dominante sobre la economía mundial durante los dos últimos años ha sido el déficit presupuestario de Estados Unidos, y la próxima resolución del desequilibrio fiscal estadounidense tendrá efectos profundos en los años venideros. El déficit presupuestario de Estados Unidos ha sido la causa primordial de la elevación de los tipos de interés, y por lo tanto del alza del dólar. Al mismo tiempo sin embargo, el déficit estadounidense ha elevado los tipos reales de interés en el mercado mundial⁶⁰.

Los asesores de Reagan, partidarios de la llamada “economía de la oferta”, predecían que una importante reducción de impuestos tendría un fuerte impacto sobre la inversión y el crecimiento, a través del aumento de los ahorros privados. Así se redujeron los impuestos en 1981, inmediatamente después de la toma de posesión del presidente (1981-1989). Por medio del *Economic Recovery Tax Act* (Ley de Recuperación Económica Fiscal) se reducían los tipos impositivos sobre el ingreso de las personas físicas en un promedio del 23 por ciento acumulado durante 3 años. Pero antes de que esta reducción tuviera efecto, se incrementaron sustancialmente los gastos, especialmente los de defensa.

La inflación en los años setenta había alcanzado en el ámbito de la economía mundial, tasas muy altas para el sistema capitalista. Un fuerte aumento de las tasas de interés fue puesto en práctica para abatir la inflación en Estados Unidos en principio; tuvo además el efecto de llevar las tasas de interés de créditos a corto plazo a niveles jamás alcanzados.

⁶⁰ De Sebastián, op. cit., pág. 70.

TABLA 1.1
TASA DE INTERÉS NOMINAL, TASA DE INTERÉS REAL E
INFLACIÓN (%) DE ESTADOS UNIDOS (1970-1994)

Años	Tasa de Interés		Inflación en EE.UU
	Nominal	Real	
1970	7,9	2	5,9
1971	5,7	1,4	4,3
1972	5,2	1,9	3,3
1973	8	1,8	6,2
1974	10,8	-0,2	11
1975	7,9	-1,3	9,2
1976	6,8	1,1	5,7
1977	6,8	0,3	6,5
1978	9,1	1,4	7,7
1979	12,7	1,4	11,3
1980	15,3	1,8	13,5
1981	18,9	8,6	10,3
1982	14,9	8,7	6,7
1983	10,8	7,6	3,2
1984	12	7,7	4,3
1985	9,9	6,4	3,5
1986	8,3	6,4	1,9
1987	8,2	4,5	3,7
1988	9,3	5,2	4,1
1989	10,9	6,1	4,8
1990	10	4,6	5,4
1991	8,5	4,3	4,2
1992	6,3	3,3	3
1993	6	3	3
1994	7,7	5,1	2,6

Fuente: datos de CEPAL, 1996.

Los datos en la tabla anterior, indican claramente el nivel muy bajo de las tasas de interés en los años setenta, tanto nominales como reales*. En 1974-1975, las tasas de interés reales fueron negativas. El cambio al alza se da entre 1979-1980 en las tasas nominales⁶¹. Uno de los objetivos era reducir radicalmente la inflación de los Estados Unidos. El objetivo comienza ser alcanzado a partir de 1981, provocando un aumento muy fuerte de la tasa de interés real, lo que viene a parar en la crisis por el estrangulamiento financiero de los países endeudados del sur.

Mientras tanto la prensa y las instituciones financieras internacionales comenzaron a hablar de la crisis de la deuda del Tercer Mundo a partir de agosto de 1982, cuando el Gobierno de México anunció que no estaba ya en condiciones de asegurar el pago del servicio de su deuda externa. De acuerdo con las Naciones Unidas el monto total

⁶¹ Toussaint, Deuda Externa, pág.89.

* Los tipos de interés son nominales o reales. Nominal es el tipo que figura en el contrato; real es del contrato menos la inflación. La tasa de interés real es calculada restando de la tasa de interés nominal la tasa de inflación en Estados Unidos.

de la deuda externa de los países en desarrollo en 1982, fue de 567 mil millones de dólares; en 1986, de 1.086 mil millones de dólares; en 1992, de 1.419 mil millones de dólares. A finales de 1995, la deuda externa alcanzaba 1.940 mil millones de dólares. Según las Naciones Unidas, de 1980 a 1992, el pago de intereses de la deuda representó 771.3 mil millones de dólares, a lo cual hay que agregar el pago del capital a la competencia por un monto de 890.9 mil millones de dólares. En total, en doce años, los países del Tercer Mundo han reembolsado 1.662.2 mil millones de dólares. Ellos han pagado entonces durante este periodo una cifra tres veces superior a su deuda de 1980⁶².

El reembolso de la deuda opera como una verdadera bomba que aspira una parte del sobre-producto social de los trabajadores del Sur y dirige este flujo de riquezas hacia los poseedores de capitales del Norte, mientras las poblaciones del Sur se empobrecen.

1.4.4. Militarización financiada con deuda

El Instituto de Investigación de Estocolmo para la Paz Internacional (SIPRI, por sus siglas en inglés), llegó a la conclusión de que el veinte por ciento de la deuda del Tercer Mundo (excluyendo la Organización de Países Exportadores de Petróleo OPEP) puede ser atribuida directamente a la compra de armas. Los más ricos productores de petróleo de Oriente Medio se precipitaron a comprar aviones AWACS* y otros equipos militares costosos. La austeridad económica derivada de la negociación de la deuda obligó a realizar algunas reducciones a partir de 1982, pero incluso donde los gastos militares han bajado en términos reales, la proporción de los presupuestos del Tercer Mundo dedicada a armamentos casi siempre ha permanecido igual o ha aumentado⁶³.

El resultado final de la década 1972-1982, explica el SIPRI fue que “el valor de las armas transferidas a países en desarrollo no productores de petróleo se duplicó en términos reales, entre 1972-1982, y su incidencia en el total mundial de armas exportadas a países del Tercer Mundo creció del 31 al 41 por ciento en el mismo

⁶² *Ibídem* pág.93

⁶³ George, Susan, “La Trampa de la Deuda, Tercer Mundo y Dependencia”, IEPALA, Madrid, 1990. pág. 36.

* Los aviones de control y vigilancia aérea o AWACS, tienen la misión de transportar un radar a gran altura, con el fin de mejorar la cobertura y hacer posible la detección de amenazas antes de que se consoliden contra la flota. El avión radar puede detectar también buques de superficie y snorkels de submarinos sumergidos, permitiendo una mejor utilización de las defensas de la armada.

periodo”. Este es también el periodo en que se acumuló la deuda. El SIPRI sostiene que los países del Tercer Mundo podrían haber tomado prestado un 20% menos cada año de la década, si no hubieran importado armas⁶⁴.

Las armas no generan riqueza y cuando no se las fabrica localmente, ni siquiera crean empleos o inyectan dinero a la economía, no son nada más que consumo puro. Quienes las compran a crédito deben pagar el principal y los intereses sin ningún ingreso resultante de estas compras⁶⁵.

La militarización creciente del continente, fue posible gracias a la financiación externa: “las grandes olas de demanda de armas coinciden exactamente con la época del dinero fácil de 1973-1982”. (Desde la primera subida de precios del petróleo a la crisis de la deuda mexicana). Estos gastos improductivos también ayudaron a montar el escenario de la extensión del hambre en África⁶⁶.

En general podemos decir que la política de préstamos con una correcta utilización es de mucha importancia, debido a que es un mecanismo válido para la obtención de los recursos financieros. Sin embargo, una situación de gran endeudamiento requiere esfuerzos responsables por parte de los encargados de la toma de decisiones. De lo contrario, se puede caer en una situación de insolvencia nacional con consecuencias nefastas para las futuras generaciones.

1.5 MECANISMOS DE RENEGOCIACIÓN Y REFINANCIACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA A PARTIR DE 1980-1999

Según los autores Cazorla y Godoy en el informe “Los instrumentos para la gestión activa de la deuda externa utilizada por España” desde el año 1982, países acreedores y deudores, bancos y organizaciones multilaterales, han venido diseñando un conjunto de mecanismos e instrumentos financieros, con el objeto de paliar los efectos del excesivo endeudamiento e incapacidad de pago de los países deudores. Inicialmente, existía el convencimiento de que la crisis de la deuda se trataba de un problema de liquidez a corto plazo y no de solvencia de los países.

Así, frente a la incapacidad de muchos de los países deudores para hacer frente a sus compromisos de pago, se pusieron en marcha mecanismos de renegociación y refinanciación. Estos mecanismos se basaron, por un lado, en la reestructuración de

⁶⁴ *Ibíd.* pág. 34.

⁶⁵ *Ibíd.* pág. 35.

⁶⁶ *Ibíd.* pág. 35.

los pagos del servicio total de la deuda, y de otro lado, en la concesión de nuevos préstamos en condiciones de mercado (dinero fresco).

Estas renegociaciones se desarrollaron en dos ámbitos diferentes: la referida a deuda oficial; y la relativa a la deuda comercial privada. En el primer caso, las negociaciones se realizaban bajo el auspicio del Club de Paris, para lo que era necesario, la puesta en marcha por parte del país deudor de Políticas de Ajuste Económico programadas a instancias del FMI. Por su parte, las condiciones para las deudas comerciales privadas eran negociadas en el contexto del Club de Londres. Estas políticas basadas en el reajuste de los pagos y la concesión de nuevos préstamos, permitieron a los grandes bancos acreedores ganar tiempo y eludir el peligro de quiebra, si bien para los países deudores significó un agravamiento de sus desequilibrios económicos y sociales, y un incremento del nivel de endeudamiento a mayores costes financieros.

1.5.1. Plan Baker I

En septiembre de 1985, en el marco de las reuniones conjuntas del FMI y del BM se presentó el “Plan Baker I”. Dicho programa planteaba como solución lo que se denominó “ajuste estructural con crecimiento” De acuerdo al programa, se consideraba que el crecimiento económico de los países deudores, constituía la premisa necesaria para incrementar su capacidad de pago.

Además, se instaba a los bancos, países acreedores y organismos multilaterales, a asumir mayores niveles de compromiso mediante la concesión de nuevos préstamos con objeto de mejorar la liquidez de los países deudores, para que los bancos comerciales concedieran 20.000 millones de créditos nuevos a 15 países con problemas serios de deuda, entre los cuales figuraban los principales países latinoamericanos, desde Brasil, a Bolivia, durante un periodo de 3 años. Llamaba también al Banco Mundial y a los bancos de desarrollo de América y Asia a incrementar sus desembolsos en un 50 por ciento hasta hacer otros 9.000 millones⁶⁷.

Los mecanismos financieros fijados a partir del año 1985 eran similares a los aplicados anteriormente, esto es, la renegociación de las deudas vencidas en condiciones de mercado con la aportación de nuevos fondos. Cuatro países constituyen los ejemplos más explícitos: Ecuador (el monto de amortizaciones

⁶⁷ De Sebastián, Luis, op. cit. pág. 181.

reestructuradas equivalió al 95% de la deuda total privada), Uruguay y México (con cerca del 70%) y Argentina (55%,). En total, los volúmenes refinanciados por los 11 países que suscribieron acuerdos superan los 100.000 millones de dólares, el 65% de la deuda privada existente⁶⁸.

También una reestructuración de la deuda a plazos muchos más largos como en los siguientes casos: México, República Dominicana y Venezuela reestructuraron los vencimientos de seis años; Ecuador y Uruguay, los de cinco; Argentina, los de cuatro; Chile, los de tres, y el resto de los países, las amortizaciones correspondientes a dos años, excepto en el caso de Cuba, que reprogramó sólo las de 1985⁶⁹.

Sin embargo, la demora en la puesta en marcha de estos instrumentos, junto con el retraso y la escasez de fondos aportados por acreedores y organismos multilaterales, llevó al fracaso de la iniciativa.

1.5.2. Plan Baker II

Dos años más tarde (septiembre de 1987), ante la ausencia de nuevas propuestas, se presentó una versión modificada del programa anterior, el que se ha venido a denominar Plan Baker II.

El citado plan supuso un salto importante en el tratamiento del problema de la deuda externa. Junto a los instrumentos tradicionales (ajuste y renegociación), se establecieron mecanismos de reducción basados en el mercado. Se contemplaba así, por primera vez, la posibilidad de efectuar, entre otras, operaciones de canje o conversión (intercambios de deuda por activos, esto es, swap deuda-capital), recompra de títulos de deuda con descuento, así como la emisión de bonos de salida por debajo del tipo de interés de mercado. Por otra parte, los acreedores reconocían por primera vez que la deuda bancaria era, al menos en parte, imposible de reembolsar por su valor nominal (se excluye la deuda oficial).⁷⁰

⁶⁸ Estefanía, Joaquín, "El plan Baker hace incompatible el pago de la deuda con el crecimiento de América Latina", disponible en: http://www.elpais.com/articulo/economia/BAKER/_JAMES/LATINOAMERICA/FONDO_MONETARIO_INTERNACIONAL/_FMI/CEPAL/plan/Baker/hace/incompatible/pago/deuda/crecimiento/America/Latina/elpepieco/19860124elpepieco_5/Tes (consultado 03-03-11).

⁶⁹ *Ibíd.*

⁷⁰ Cazorla Papis, Leonardo y López Godoy, Manuel, "Los instrumentos para la gestión activa de la deuda externa utilizada por España", Boletín Económico, disponible en: http://www.odg.cat/documents/enprofunditat/Estat_espanyol/4_instruments_gestio%20activa.pdf (consultado 20-02-11).

1.5.3. Plan Brady

Según los autores Cazorla y Godoy, ante los escasos resultados logrados en 1989, aparece una nueva propuesta, el '*Plan Brady*'. Se llama así porque su autor fue Nicholas Brady, el ex tesorero del gobierno Norteamericano que diseñó el esquema en 1989.

El nuevo plan daba prioridad a aquellas operaciones de reducción de deuda basadas en el mercado que habían sido ya introducidas en el "*Plan Baker II*". Además, incluía otros instrumentos más novedosos como los denominados Bonos Brady^{71*}.

El citado plan suponía un esquema para la refinanciación y reducción tanto de la deuda como de su servicio, dirigido a países de renta media altamente endeudados con la banca internacional. Básicamente, consistía en la conversión de la deuda externa bancaria en nuevos bonos, en los que se incluían el principal y como novedad, los intereses vencidos. Adicionalmente, otra característica propia de dichos bonos era su elevado grado de solvencia, al contar con la garantía y respaldo del Tesoro norteamericano que sería pagado.

Además, como principal novedad, el plan ofrecía el apoyo financiero directo del sector público internacional (fundamentalmente del FMI y BM). Con todo, los resultados obtenidos han sido menores de los previstos inicialmente, debido al escaso respaldo financiero público y privado. Por otra parte, la evolución de la crisis de la deuda exterior, ha supuesto también la evolución en el tratamiento otorgado en el seno del '*Club de Paris*'. Así, desde el planteamiento inicial, se han sucedido en el tiempo nuevos esquemas de funcionamiento '*Tratamiento Toronto*' (junio 1988), el '*Tratamiento Houston*', el '*Tratamiento Trinidad o Londres*' (1991), el '*Tratamiento Nápoles*', y por último, el '*Tratamiento Lyon*' (1996) que introducen posibilidades de condonación, reducción y conversión de deuda para aquellos países endeudados con mayor niveles de pobreza y endeudamiento⁷².

⁷¹ Ibíd. pág. 38

* La mayoría de los Bonos Brady tienen un plazo de amortización de 30 años, y cuentan con una garantía para el principal, constituida por los Bonos T-30 del Tesoro americano, con idéntico plazo de amortización y vencimiento único como los bonos de conversión (también se suelen garantizar 12 meses de intereses).

El lanzamiento de los Bonos Brady con respaldo norteamericano ha supuesto un fuerte impulso a la titulización de la deuda, dando al mercado secundario de deuda externa de los PED una fuerte liquidez y un elevado volumen de negociación. El crecimiento de la deuda «titulizada» en bonos ha absorbido progresivamente buena parte de la deuda bancaria. Así, en relación a la deuda comercial a largo plazo, el ratio deuda bancaria sobre deuda en bonos ha pasado de 4 a 1 en 1990 a 1,5 a 1 en 1995.

⁷² Ibíd. pág.39.

El plan contemplaba además, una serie de formas no convencionales de pago de la deuda que apuntaban a la condonación de una parte de la deuda, por ejemplo, la primera parte de la condonación para el Perú fue de \$ 5,300 millones de dólares se le perdonó esta parte de los intereses más no del capital, con esta condonación lo que se buscaba era tratar de reducir la deuda en un 20 % no solo de Perú si no de los países altamente endeudados, por lo que se logró un acuerdo con los países acreedores, FMI y el Banco Mundial para que hiciera más factible el desarrollo del plan.

Los primeros países en aplicar el plan Brady fueron México y Filipinas en 1989 y Costa Rica en 1990⁷³.

1.5.4. Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (IPPAE)

En 1996, el FMI y el BM lanzan la Iniciativa para los Países Altamente Endeudados (IPPAE) como última medida para reajustar la deuda, y que contempla reducciones de hasta un 80% de la deuda comercial y bilateral. De igual forma, contempla reducciones residuales en la deuda multilateral.

Dicha Iniciativa tiene por objeto, ayudar al país beneficiario a alcanzar una situación de deuda sostenible a largo plazo. El objetivo de sostenibilidad se intenta conseguir mediante la aplicación de tres elementos: la reducción de la carga de endeudamiento; la adopción de programas de ajuste y reforma; y el reparto equitativo del esfuerzo entre todos los acreedores: bilaterales oficiales, multilaterales y comerciales. Hasta 1996, los acreedores multilaterales se habían beneficiado de un carácter preferencial en sus relaciones con los países deudores.

No obstante, la IPPAE por sí sola, no implica la viabilidad financiera de estas economías. De hecho, incluso si se condonase toda la deuda externa de estos países, la mayor parte de ellos todavía seguiría dependiendo de niveles significativos de asistencia externa en condiciones concesionales ya que, de hecho, durante muchos años la magnitud de esa ayuda ha sido superior al monto que representan los pagos del servicio de la deuda.

Con la adopción de la IPPAE reforzada en 1999, se buscó ofrecer una condonación de deuda de mayor cuantía, más amplia y más rápida a los países

⁷³ Monografías, “El plan brady”, disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos6/brady/brady.shtml> (consultado 02-02-11).

pobres que demuestren un compromiso real de estabilidad, reforma y reducción de la pobreza, los cuales están plasmados en tres aspectos fundamentales:

1. Relacionan el alivio de la deuda con la implementación de una estrategia de la reducción de la pobreza
2. Se acelera el otorgamiento del alivio (condonación)
3. Se reducen los indicadores de sostenibilidad de la deuda

CUADRO 1.2

PAÍSES QUE REÚNEN LAS CONDICIONES PARA RECIBIR ASISTENCIA EN EL MARCO DE LA INICIATIVA PARA LOS PAÍSES POBRES MUY ENDEUDADOS (PPME) Y PAÍSES QUE ESTÁN O PODRÍAN ESTAR HABILITADOS

Países que ya han alcanzado el punto de culminación (30)		
Afganistán	Guyana	Níger
Benin	Haití	República Centroafricana
Bolivia	Honduras	República del Congo
Burkina Faso	Liberia	República Democrática del Congo
Burundi	Madagascar	Rwanda
	Malawi	Santo Tomé y Príncipe
Camerún	Malí	Senegal
Etiopía	Mauritania	Sierra Leona
Gambia	Mozambique	Tanzanía
Ghana	Nicaragua	Uganda
		Zambia
Países que reciben asistencia transitoria (entre el punto de decisión y el punto de culminación) (6)		
Chad	Guinea-Bissau	
Comoras	Guinea	
Côte d'Ivoire	Togo	
Países que aún no han alcanzado el punto de decisión (4)		
Eritrea	Somalia	
República Kirguisa	Sudán	

Fuente: Fondo Monetario Internacional, 2010.

La primera etapa de calificación es el punto de decisión, en el cual el país debe tener un historial de desempeño satisfactorio conforme a programas del FMI y de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), contar con una Estrategia de lucha contra la pobreza (ELP) en curso e indicadores de la carga de la deuda que estén por encima de los umbrales de la Iniciativa PPME y que sean datos del año inmediatamente previo al punto de decisión. Una vez alcanzado el punto de decisión, muchos acreedores, como el Banco, el FMI, los bancos de desarrollo multilaterales y los acreedores bilaterales del Club de París, comienzan a otorgar alivio de la carga de la deuda, aunque varias de estas instituciones mantienen su derecho de revocarlo si decae el desempeño en materia de políticas públicas.

La entrega del alivio depende entonces de la ejecución de políticas que garanticen que este alivio efectivamente signifique una contribución a la lucha contra la pobreza. Luego se calcula la fracción de la deuda cuya condonación se solicita a los acreedores (*el factor de reducción común*) para devolver el coeficiente de endeudamiento del país a un nivel sostenible (150% de las exportaciones o, en ciertos casos, 250% de los ingresos fiscales).

El alivio que ofrecen los acreedores participantes se vuelve irrevocable al alcanzar el punto de culminación. En el punto de decisión, el país acepta una lista breve de elementos que activan el punto de culminación, según los cuales podrá graduarse de la Iniciativa para los PPME. Estos puntos incluyen un historial de sostenido desempeño satisfactorio en un programa del FMI y la ejecución de la Estrategia de lucha contra la pobreza (ELP) durante al menos un año. Algunos de ellos pueden tener relación con avances en temas sociales como salud y educación, mientras que otros pueden relacionarse con mejoras en buen gobierno o lucha contra la corrupción para dar a los donantes suficientes garantías de que el alivio que prestan será utilizado apropiadamente.

En el caso de Centroamérica, en diciembre de 2000, Nicaragua arribó al Punto de Decisión de la Iniciativa para Países Pobres Muy Endeudados (PPME o HIPC, por sus siglas en inglés). En este momento la comunidad internacional sobre la base del saldo de la deuda externa de Nicaragua de US\$6,549 millones al 31 de diciembre de 1999, determinó que la condonación de la deuda del país pobre más endeudado del mundo en términos per cápita y de producción alcanzaría el monto de US\$ 5,092 millones, equivalente al 78% del saldo de la deuda antes mencionada.

Además, en diciembre de 2002 durante la IV Ronda de Negociación de Nicaragua con el Club de París, se identificó una condonación adicional de US\$ 326 millones

sobre la deuda "Post-Cut- Off-Date" (es decir, con la contratada por Nicaragua después del 31 de octubre de 1988 fecha que fue fijada por el Club de Paris en 1991), ya que varios países entre ellos, Australia, Austria, Gran Bretaña y Holanda manifestaron condonar el 100% de la deuda de Nicaragua y no el mínimo como lo estipula la Iniciativa HIPC ampliada por el G7 en la ciudad alemana de Colonia, en junio de 1999⁷⁴.

Honduras, en la fecha del 30 de junio del año 2000, los Directorios del FMI y el BM, acordaron que reunía los requisitos para lograr el punto de Decisión, para incorporarse dentro de la Iniciativa HIPC. También en esa misma fecha establecieron, que Honduras lograría su punto de culminación en el año 2002, siempre sujeto al mantenimiento del Programa Económico, acordado al inicio de las negociaciones, o sea en el punto o momento de Decisión. Sin embargo, el Programa Económico no fue posible cumplirlo a cabalidad por parte de Honduras, debido a desviaciones en la política fiscal, provocada por presiones salariales y a una raquílica recaudación tributaria. Lo que provocó que el punto de culminación se postergara y el cual se alcanzó hasta el año 2005⁷⁵.

De acuerdo al análisis de la sostenibilidad de la deuda que fue elaborado previo al punto de decisión (junio 2000) se estima que el saldo de la deuda es de \$4,288.2 millones a diciembre de 1999, luego de recibir el alivio proveniente de la Iniciativa HIPC Ampliada el cual equivaldrá en términos nominales a US\$1,174.1 millones, el saldo de la misma se reduce a US\$3,114.1 millones⁷⁶.

El significado que tiene para Nicaragua y Honduras al pertenecer al nivel de culminación implica, que no recibirán más préstamos en las condiciones anteriores, pero si podrán recibir financiamientos concesionales, a 30 y 50 años plazo y a tasas de interés del 2% anual.

⁷⁴ Avendaño, Néstor, "El Beneficio de la Iniciativa HIPC", disponible en: <http://nestoravendano.files.wordpress.com/2010/03/el-beneficio-de-la-iniciativa-hipc.pdf> (Consultado en 18-03-11).

⁷⁵ Universidad Autónoma de Honduras, "Condonación de la deuda externa desde el punto de vista post – inversión destinado para la estrategia para la reducción de la pobreza (ERP)" 2008, disponible en:

<http://www.siciunah.org/art/Condonacion%20de%20la%20Deuda%20Externa%20desde%20el%20punto%20de%20vista%20post-%20inversion.pdf>

⁷⁶ *Ibíd.*

1.6 LOS COMPROMISOS FINANCIEROS DE EL SALVADOR

1.6.1 Etapas del Endeudamiento en El Salvador de 1991 a 2003

El endeudamiento en El Salvador tiene varias etapas, etapas que se encuentran vinculadas o influenciadas por las prioridades de política económica y desarrollo, impulsadas por cada uno de los gobiernos desde finales de los 80's hasta la actualidad. A esto se suman, diferentes sucesos internos y externos que han llevado al gobierno a valerse del endeudamiento como herramienta necesaria o pieza clave para cumplir necesidades urgentes para la sociedad salvadoreña, a la vez que se cumple con los demás compromisos y obligaciones financieras del Estado.

a) Etapa de 1991 a 1993

Esta etapa estuvo caracterizada por una economía de posguerra, con la urgente necesidad de superar en un corto plazo los problemas sociales y económicos *post* conflicto armado, solventar desequilibrios macroeconómicos y lograr lo más pronto posible un crecimiento económico sostenido. Esto llevó al gobierno a la implementación de medidas que dinamizaran en un breve plazo la desquebrajada economía del país.

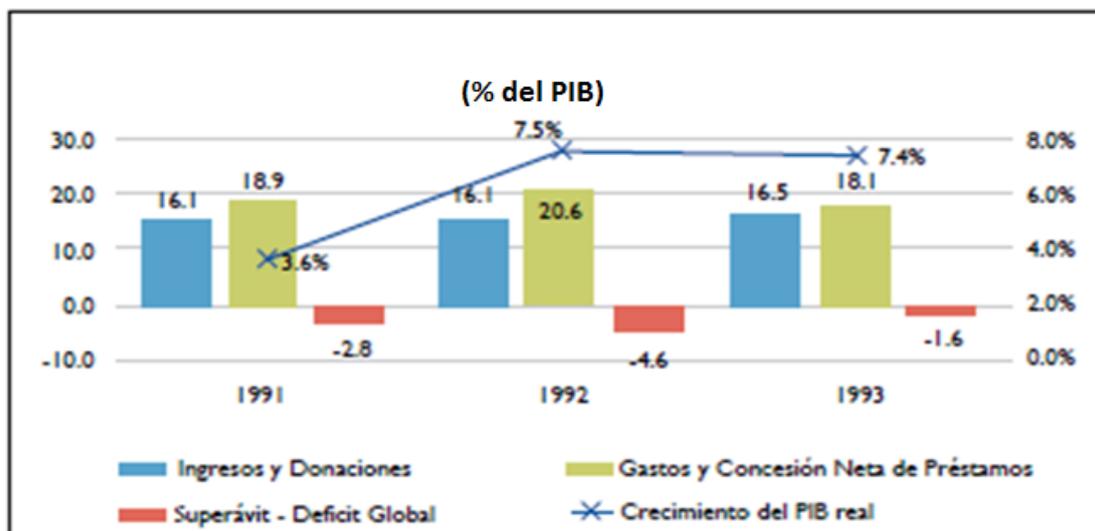
En este sentido, el sector privado juega un papel muy clave dentro de la posible recuperación económica, y es que las reformas fiscales impulsadas en esta etapa, estaban enfocadas en permitir al sector privado ser el impulsor de dicho crecimiento. En el 2008 la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), declara que las reformas en el área tributaria fueron de dos tipos:

- a) Simplificar la administración tributaria
- b) Simplificar el sistema impositivo ⁷⁷ .

Estas dos medidas iban de acuerdo a los planteamientos de desarrollo económico de la época, en la cual se pretendía que el mercado se regulara por sí mismo y que el sistema fiscal no asfixiara al sector privado para poder generar crecimiento sostenido.

⁷⁷Fuentes Menjívar, Nelson y Rodríguez Trejo, Rommel, "En búsqueda de la sostenibilidad fiscal: el gasto y la deuda pública en El Salvador", Elaborado por Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), San Salvador, El Salvador. Julio 2009.

GRÁFICO 1.3
DESEMPEÑO ECONÓMICO DE EL SALVADOR RESPECTO AL PIB
1991-1993



Fuente: Nelson Fuentes Menjívar y Rommel Rodríguez Trejo, FUNDE con datos del BCR, San Salvador, El Salvador. Julio 2009.

Según el gráfico 1.3, esta etapa tuvo tasas de crecimiento promedio real de 6.2% del PIB. Los niveles de ingresos fiscales y de donaciones, mostraron una elevación considerable, pasando del 16.1% para 1991 y 1992, a 16.5% para 1993. Los elevados ingresos contribuyeron a la vez, a una elevada proporción del PIB. El gasto público para los mismos años, registró un 18.9%, 20.6% y 18.1% en relación al PIB. Esto trajo consigo un déficit fiscal de 2.8%, 4.6% y 1.6% de 1991 a 1993.

TABLA 1.2.
COMPARACIÓN DE LA DEUDA DEL
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF) 1991-1993
(% del PIB)

	1991	1992	1993	Promedio
SPNF Deuda Total	51.3	49.3	38.6	46.4
SPNF Deuda Externa	35.1	33.8	24.3	31.0
SPNF Deuda Interna	16.2	15.5	14.4	15.3

Fuente: Nelson Fuentes Menjívar y Rommel Rodríguez Trejo, FUNDE con datos del BCR, San Salvador, El Salvador. Julio 2009.

De acuerdo a la tabla 1.2 que el nivel de endeudamiento externo en este periodo tendió a disminuir y rondó en promedio de 31.0% (\$2,172.9). Los niveles de deuda tuvieron su punto más alto en 1991, donde se llegó al 51.33% (\$3,140.10), compuesto por un 35.15% de deuda externa (\$2,200.20) y por un 16.2% (\$939.9) del PIB en concepto de deuda interna. Aunque efectivamente a principios de los noventa fueron los años con niveles más altos de endeudamiento, es importante destacar que en términos nominales el saldo de la deuda rondó en promedio los 3,169.43 millones de dólares⁷⁸.

b) Etapa de 1994 a 1998

De acuerdo a la misma fuente, en esta etapa en el sector público salvadoreño hubo una centralización y burocratización ya que se dio una concentración de funciones de planificación y administración. Los objetivos de desarrollo y crecimiento del periodo anterior se mantienen. La política fiscal se enfoca en el sector empresarial con el objetivo principal de dinamizar el comercio, razón por la cual se da también un aumento en la concesión de préstamos.

En este periodo se aplicó un plan de privatizaciones de grandes empresas del Estado como la Asociación Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), la Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador (CAESS) y la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), entre otras empresas que hasta entonces habían sido de propiedad pública.

Asimismo, se continuó con el plan de reconstrucción del país y con las diversas disposiciones pendientes de los acuerdos de paz, como la reinserción de los ex combatientes, la creación de una nueva Policía Nacional Civil (PNC) y la reforma del sistema judicial, un plan de reformas comprendidas en los Programas de Estabilización Económica y Ajuste Estructural (PEE/PAE) destinadas a reconvertir el sector privado y facilitar la inserción de El Salvador en los procesos de globalización.

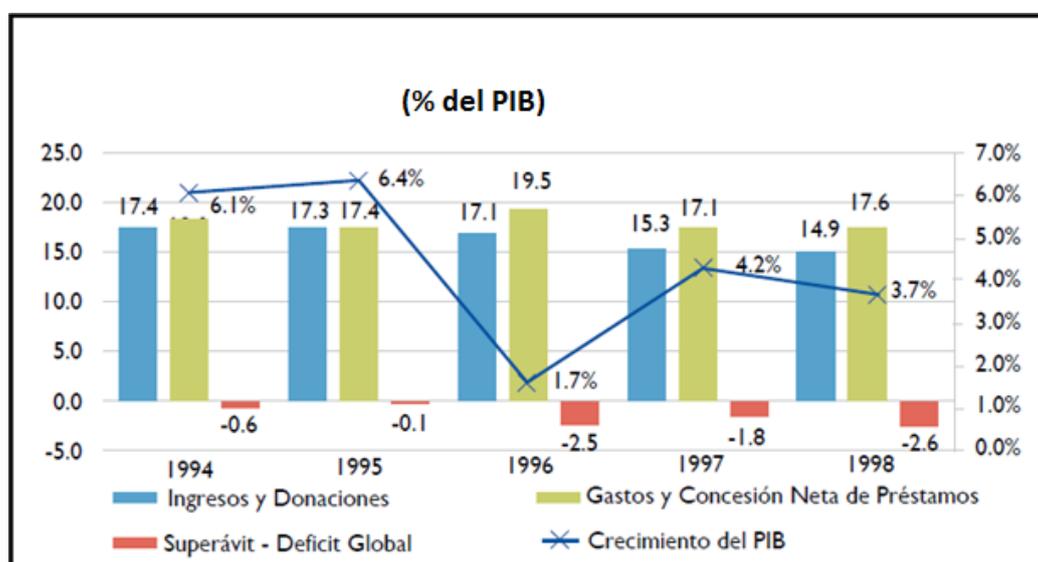
En este período se generaron cambios en la composición del gasto público, el gasto de capital se redujo a un poco más de una quinta parte del gasto total, mientras las erogaciones corrientes aumentaron. En detalle, el gasto corriente promedio fue de \$1,547.8 millones, es decir, el 78.1% del gasto total del gobierno, los restantes \$434.0

⁷⁸ Ibíd. pág. 44.

millones corresponden al promedio en gasto de capital, cifra que es equivalente al 21.9% del gasto total⁷⁹.

Es importante hacer notar que el alza en términos nominales y porcentuales del gasto corriente sucede a pesar de dos aspectos interesantes: las políticas de estabilización vía ajuste del gasto que impulsaron los organismos internacionales en el país y el programa de ajuste estructural que derivó en la reducción del aparato estatal y el despido de empleados públicos, aspectos que están estrechamente relacionados con un menor gasto en el pago de sueldos y salarios. Aunque también es importante hacer notar que al final de esta época, se dio un aumento de la inversión como parte de las tareas de reconstrucción en la infraestructura económica y productiva del país debido al huracán Mitch.

GRÁFICO 1.4
DESEMPEÑO ECONÓMICO RESPECTO AL PIB 1994-1998



Fuente: Nelson Fuentes Menjívar y Rommel Rodríguez Trejo, FUNDE con datos del BCR, San Salvador, El Salvador. Julio 2009.

Tal como se muestra en la tabla 1.3 las tasas de crecimiento del PIB real para 1994 y 1995 fueron de 6.1% y 6.4%. En 1996, 1997 y 1998 se dio una desaceleración económica con tasa de 1.7%, 4.2% y 3.7%. Carlos Acevedo, en su libro “¿Crecimiento económico liderado por las exportaciones? La experiencia de El Salvador durante los 1990”, menciona como principales explicaciones de la desaceleración, “la alta

⁷⁹ Ibíd.pág.44.

proporción del consumo llegando a niveles cercanos al 100% del producto, mientras que la formación bruta de capital no llega al 20% del mismo, de modo tal que es muy difícil generar dinamismos que propicien altas tasas de crecimiento a largo plazo”. Todo ello ocasionó la caída en la tasa de crecimiento del PIB real que en promedio fue de 4%. Los ingresos continuaron con tendencia a la baja, ya que de 17.4% en 1994 pasó a 14.9% del PIB en 1998. Por otro lado, el gasto se mantuvo en un promedio cercano al 18% del PIB. Además, en los primeros dos años de gobierno se mantuvo un déficit no mayor al 1%, mientras que de 1996 a 1998 se da nuevamente un alza del déficit llegando así a tener en el último a tener un saldo negativo de 2.6% en relación con el PIB.

TABLA 1.3.
DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF) 1994-1998
(% del PIB)

	1994	1995	1996	1997	1998	Promedio
SPNF Deuda Total	36.2	31.4	31.9	30.4	27.1	31.4
SPNF Deuda Externa	23.0	20.7	21.9	21.9	20.0	21.5
SPNF Deuda Interna	13.2	10.7	9.98	8.5	7.09	9.91

Fuente: Nelson Fuentes Menjívar y Rommel Rodríguez Trejo, FUNDE con datos del BCR, San Salvador, El Salvador. Julio 2009.

En esta segunda etapa y de acuerdo al cuadro 1.3, los niveles de endeudamiento promedio fueron de 31.42%, (\$3,777.08) teniendo la deuda externa un promedio de 21.5% (\$2,415.32) y la deuda interna un promedio de 9.91% (\$1,361.76) del PIB. En este periodo se dio una tendencia decreciente de la deuda porque para 1994 se tuvo una deuda total de 36.28% (\$3,393.8) de la que el 23% (\$2,055.6) era deuda externa y el 13.25% (\$1,338.2) deuda interna. Luego, en el último año del periodo (1998) se dio una disminución significativa, debido principalmente a las privatizaciones y venta de acciones de empresas estatales a la empresa privada. Esto es lo que dio lugar a generar recursos para reducir los niveles de endeudamiento. Es así como la deuda externa se redujo al 20% y la interna al 7% del PIB.

c) Etapa de 1999 al 2003

Esta fue una etapa difícil en la economía del país ya que más allá de continuar con los objetivos planteados por los gobiernos anteriores respecto a la disminución de la

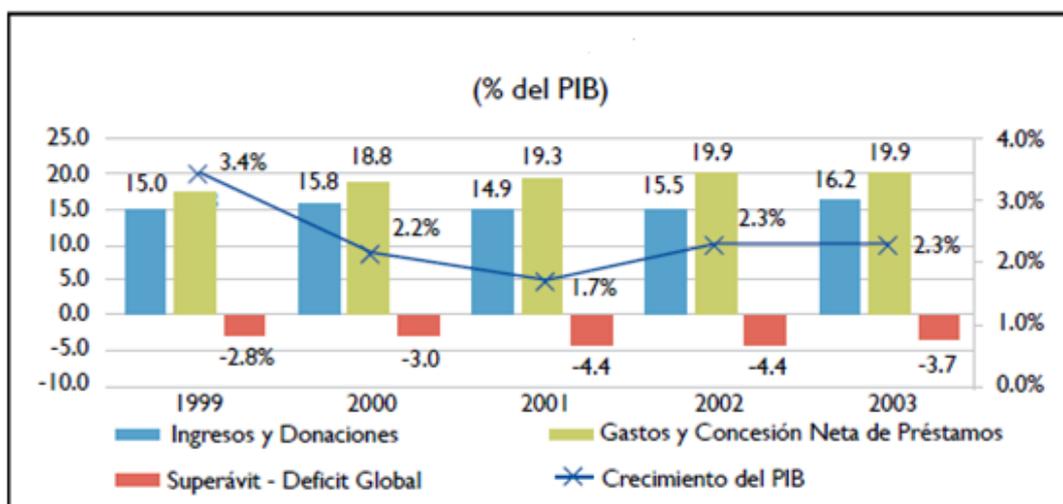
pobreza, estabilidad macroeconómica, mejoras en los programas de salud y educación entre otros, El Salvador tuvo que hacer frente a shocks externos e internos tales como: los terremotos del 2001, las sequías, el desplome de los precios del café, la desaceleración económica mundial, para minimizar los efectos adversos sobre la sociedad. Sin embargo, se dieron algunos objetivos específicos que se enfocaron principalmente en cinco aspectos:

- 1) La creación de un ambiente seguro para las inversiones extranjeras,
- 2) La reactivación del sector agropecuario
- 3) La eliminación del riesgo cambiario
- 4) El fortalecimiento de las finanzas públicas y
- 5) El fomento de la competitividad⁸⁰.

Con el propósito de lograr dichos objetivos, se tomaron diferentes medidas como la eliminación del IVA en algunos productos agrícolas y los medicamentos, el aumento de líneas de crédito y la dolarización.

GRÁFICO 1.5

DESEMPEÑO ECONÓMICO RESPECTO AL PIB 1999-2003



Fuente: Nelson Fuentes Menjívar y Rommel Rodríguez Trejo, FUNDE con datos del BCR, San Salvador, El Salvador. Julio 2009.

⁸⁰ Ibíd. pág. 44.

Según muestra el gráfico 1.5, las tasas de crecimiento del PIB fueron decreciendo poco a poco, para 1999 la tasa de crecimiento fue de 3.4% y continuó su desaceleración hasta llegar al punto más bajo en el 2001 donde solo creció el 1.7%. Para los años 2002 y 2003 la tasa logra una leve estabilización llegando a un 2.3%, los ingresos pasaron del 15% al 16.2% para los últimos años, y mantuvo los niveles de gasto en un 20%. A pesar del pequeño crecimiento que se dio en esta etapa los niveles de déficit llegaron al 3.66% en relación con el PIB, lo que llevó a la necesidad de contar con recursos externos, generando así mayores niveles de endeudamiento. La diferencia de esta etapa y la etapa anterior es que, en esta etapa no hubo fuentes de financiamiento interno que disminuyeran los niveles de déficit.

El gasto corriente y de capital llegó en promedio a \$2,250.2 millones y \$536.3 millones, respectivamente. Si bien ambas cifras muestran un alza con respecto a las erogaciones corrientes y de capital del periodo anterior, la composición del gasto total indica que el gasto corriente y de capital fue, en promedio, de 80.8% y 19.2%, respectivamente.

TABLA 1.4.

DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF) EN RELACIÓN CON EL PIB (%) DE 1999 AL 2003

	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio
SPNF Deuda Total	28.24	29.59	33.50	38.60	40.31	34.05
SPNF Deuda Externa	20.65	20.02	21.63	26.98	28.94	23.64
SPNF Deuda Interna	7.59	9.57	11.86	11.62	11.36	10.40

Fuente: Nelson Fuentes Menjívar, Rommel Rodríguez Trejo, FUNDE con datos del BCR, San Salvador, El Salvador. Julio 2009.

Los niveles de endeudamiento llegaron al 34%, (\$5,634.06) ocupando la deuda externa el 23.64% (\$3,494.44) y la deuda interna el 10.4% (\$2,139.62) en relación con el PIB. Este periodo es muy importante ya que de 1999 al 2003 se pasó de tener una deuda total de 28.2% a 40.3% respectivamente, incrementándose de esta forma 12 puntos del PIB. Dicho incremento se debió en su mayoría al financiamiento de la reconstrucción de los desastres naturales mencionados a inicio de esta etapa. Los costos de reconstrucción fueron cubiertos con deuda externa en su mayoría, con objeto de no competir con los sectores privados con el financiamiento interno.

En la tabla 1.5, se muestra la deuda externa e interna anualmente, registrada en El Salvador, e indica que la deuda externa en el año 1991 fue de \$2,200.20 y ascendió para el año 2003 en \$4,717.20 y sumado con la deuda interna, hace una deuda pública total de \$7,125.50.

TABLA 1.5
DEUDA PÚBLICA TOTAL ANUAL
(CIFRAS EN MILLONES DE DÓLARES)
SALDOS ANUALES

CONCEPTOS													
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Deuda Pública Total	3,140.10	3,323.30	3,044.90	3,393.80	3,530.30	3,950.70	4,048.60	3,962	4,323	4,815.70	5,514.20	6,391.90	7,125.50
Deuda Externa Pública	2,200.20	2,343	1,975.70	2,055.60	2,168.30	2,517.30	2,689.40	2,646	2,788.90	2,831.30	3,147.70	3,987.10	4,717.20
Deuda Interna Pública	939.9	980.3	1,069.20	1,338.20	1,362	1,433.40	1,359.20	1,316	1,534.10	1,984.40	2,366.50	2,404.80	2,408.30

Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco Central de Reserva.

1.7 CONCLUSIÓN

De acuerdo a lo expuesto se puede concluir:

- a) Tal como la hipótesis capitular lo plantea, las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS), constituyen las principales fuentes de financiamiento externo en los países en desarrollo, y son en su mayor parte las responsables de incrementar cada vez más el nivel de endeudamiento externo de dichos países, por medio de la diversidad de políticas que utilizan para los diferentes tipos de economía que existen, así como por los inadecuados condicionamientos políticos establecidos.
- b) Las IFIS degeneraron sus objetivos de fundación, ya que fueron creadas para impulsar a los países pobres al desarrollo, pero actualmente son utilizadas como instrumento de los países ricos para aumentar su poder, a través del financiamiento externo, llevando a una insostenibilidad de la deuda.
- c) La cooperación financiera surgió con el fin de generar una aportación de recursos por parte de los países desarrollados, para la realización de proyectos y programas que persiguen el desarrollo de los países receptores. Los objetivos de su creación iban encaminados a facilitar inversiones: en áreas sociales y productivas específicas tales como: educación, salud, agua potable, saneamiento, carreteras, comunicaciones, transporte, modernización o ampliación de empresas, acciones localizadas de promoción del desarrollo, etc.
- d) La cooperación financiera en la actualidad brinda apoyo al presupuesto del gobierno para la realización de reformas estructurales. Esta modalidad de cooperación fue impulsada por los organismos multilaterales, especialmente el Banco Mundial y posteriormente aceptada por la Unión Europea en su política de cooperación al desarrollo por la injerencia que implica sobre los Estados receptores al promover que éstos adopten determinadas políticas.
- e) Los créditos externos o préstamos en la promoción del desarrollo deberían contribuir a que un país que aspira a salir de su subdesarrollo, movilice recursos materiales y técnicos para impulsar una nueva producción que permita generar el ahorro interno y

elevant las exportaciones necesarias para pagar el financiamiento otorgado.

- f) Desde el año 1982, los países acreedores y deudores, bancos y organizaciones multilaterales, han diseñado diferentes mecanismos e instrumentos financieros, con el objeto de paliar los efectos del excesivo endeudamiento e incapacidad de pago de los países deudores. Sin embargo, ninguno de ellos ha sido lo suficientemente eficaz para ayudar a reducir significativamente los altos niveles de endeudamiento que los países en desarrollo manejan.
- g) El endeudamiento en El Salvador ha atravesado diferentes etapas, que se encuentran vinculadas o influenciadas por las estrategias y políticas de los países desarrollados. Tales países son los principales acreedores y responsables en buena medida de las prioridades de política económica y desarrollo impulsadas por cada uno de los gobiernos del país desde finales de los 80's hasta la actualidad. A esto se suman, los diferentes sucesos internos y externos tales como el conflicto armado, los desastres naturales ocurridos en el país, y la implacable crisis económica mundial, que han llevado al gobierno a valerse del endeudamiento como herramienta necesaria o pieza clave para atender las necesidades urgentes de la sociedad salvadoreña.
- h) El endeudamiento público externo muestra un elevado crecimiento en El Salvador, especialmente a partir del año 2002, durante la Administración del presidente Francisco Flores.

CAPÍTULO II

EL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO EXTERNO EN EL SALVADOR, SUS DIMENSIONES E IMPLICACIONES

El presente capítulo, se enmarca en la hipótesis de trabajo siguiente: “El alto endeudamiento público externo generado en la administración del presidente Elías Antonio Saca se debió a decisiones político-económicas, especialmente mediante el manejo de fideicomisos lo que generó déficit fiscal y elevado endeudamiento público”.

En el desarrollo del capítulo, se parte del estudio de los niveles de endeudamiento público en los países en desarrollo; se considera la sostenibilidad de la deuda, los niveles aceptables de la deuda, de qué depende y se comparan los techos de deuda de las diferentes regiones del mundo con El Salvador.

Seguidamente, se detalla los préstamos aprobados en el período de estudio, la cuantía de deuda según el organismo financiero internacional, servicio de la deuda, los incrementos por administración presidencial y los sectores a los que se otorgó el mayor financiamiento externo.

Asimismo, se explican el origen de las modalidades de endeudamiento, se detalla el uso excesivo de LETES, bonos y la creación de los fideicomisos y las repercusiones que han traído en el aumento de la deuda en el país.

Posteriormente, se describen los tipos de crédito otorgados y sus respectivos condicionamientos estipulados por los organismos financieros internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y Fondo Monetario Internacional (FMI) y los condicionamientos que dichos organismos asignan para poder acceder a los empréstitos.

También, se detallan las instituciones calificadoras de riesgo, Standard and Poor, Moody’s Investors Service y Fitch & Rating; la evolución que ha tenido el país con respecto al riesgo soberano; las calificaciones que las instituciones han asignado y las repercusiones de las mismas en el contexto internacional.

Finalmente, se hace una comparación de la deuda externa con los países centroamericanos dando a conocer los estados con el mayor y menor índice de

endeudamiento externo y se describe brevemente la sostenibilidad de la deuda en los países centroamericanos.

2.1 NIVELES DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO EXTERNO PERMISIBLES EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

En el área económica de los países en desarrollo, la evolución de la deuda pública externa ha sido por décadas, un tema de vital importancia. En Centroamérica por ejemplo, el problema de la acumulación de la deuda parecía haber finalizado después de la reducción que hicieron las instituciones financieras internacionales en los años noventa; sin embargo, estudios recientes tanto de las instituciones financieras como de los diferentes ministerios financieros o de hacienda de dichos países, demuestran que en los últimos años se ha dado un incremento significativo de la misma.

El comportamiento de la deuda pública externa depende fundamentalmente de la política fiscal, del comportamiento del déficit público y su forma de financiamiento en las diferentes fases del ciclo económico; y la volatilidad de ciertas variables macroeconómicas, como las tasas de interés externas y las tasas de crecimiento económico.

La política fiscal es la piedra angular de la política económica en aquellos países que tienen restricciones para utilizar política monetaria o de tipo de cambio. Este es el caso de El Salvador, Uruguay, Ecuador, Panamá, entre otros⁸¹.

Scarone, define la política fiscal como las variaciones que un gobierno efectúa en sus ingresos y gastos públicos con la finalidad primordial de influir en el nivel de actividad económica. La política fiscal tiene como objetivos generar el mayor nivel de empleo posible, influir en la demanda agregada mediante los impuestos y el gasto, además de administrar, regular y redistribuir los recursos de una sociedad. Para lograr estos propósitos, la política fiscal cuenta con dos herramientas que constituyen sus pilares: los ingresos y el gasto público. De la misma forma la política fiscal tiene el objetivo de

⁸¹ Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), “En búsqueda de la sostenibilidad fiscal: El gasto y la deuda pública en El Salvador”, San Salvador, El Salvador, 2009, pág. 38

asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, manteniendo el balance fiscal bajo control⁸².

En particular, en los países centroamericanos el bajo nivel y la alta volatilidad de los ingresos fiscales, incluyendo en algunos casos las donaciones, son factores que influyen en la trayectoria de la dinámica del crecimiento de la deuda. Y si esta dinámica escapara de todo control, podría suceder que una creciente proporción de los ingresos fiscales fuera canalizada a cubrir el servicio de la deuda, hasta elevar el llamado riesgo-país y poner en peligro la sostenibilidad de la deuda y por consiguiente la estabilidad de la economía⁸³.

Entonces, cuando se habla de los niveles de endeudamiento permisibles en los países en desarrollo, dependerá de un análisis de la sostenibilidad de la deuda específicamente para cada país, ya que cada país genera diferente comportamiento económico. En general, niveles máximos de endeudamiento público que sean aplicables a un determinado grupo de países puede no ser lo más sano desde el punto de vista normativo. Por cuanto, puede darse el caso de países que poseen tasas de endeudamiento público relativamente moderadas y, sin embargo, la fragilidad de sus finanzas públicas indicarían que dicha carga financiera es insostenible; o, por el contrario, países considerados como que poseen altas tasas de endeudamiento (comparados con otros países) y que sean, a su vez, consideradas como sostenibles dadas las condiciones de sus finanzas públicas en particular.

Por tanto, lo que es más importante, es cómo identificar que la deuda externa esté dentro del rango razonable y sostenible en el tiempo, dadas las condiciones económicas que se enfrentan en el mediano y largo plazo en cada país.

El Grupo Internacional para el Desarrollo Financiero (DFI, por sus siglas en inglés), define sostenibilidad de la deuda externa como la capacidad de un país para cumplir sus obligaciones de deuda sin recurrir al alivio de la deuda o sin acumular atrasos en sus pagos.

⁸² *Ibíd.* pág. 56

⁸³ Armendáriz, Edna. "La sostenibilidad de la deuda pública y la postura fiscal en el ciclo económico: el Istmo Centroamericano", CEPAL, Unidad de Desarrollo Económico, México D.F., octubre de 2006.

Otra definición de sostenibilidad de la deuda pública externa, es la que utiliza el Fondo Monetario Internacional, que señala como sostenible una situación en la que un país deudor se espera que sea capaz de continuar honrando el servicio de su deuda en ausencia de una corrección futura de grandes magnitudes en su balance de ingresos y gastos.

Según el Ministerio de Hacienda de El Salvador, sostenibilidad es la habilidad de mantener las políticas macroeconómicas sin la amenaza de una crisis.

Sostenibilidad fiscal ocurre cuando la política fiscal no causa que el endeudamiento público crezca sin límite y no sólo involucra la factibilidad económica de realizar un ajuste en caso necesario, sino también la aceptación política y social de dicho ajuste.

En definitiva, la sostenibilidad requiere: solvencia + liquidez + viabilidad política y social para que se pueda realizar el ajuste fiscal requerido.

Para la evaluación de la sostenibilidad de la deuda, se han desarrollado tres metodologías internacionales principales:

- Análisis del alivio de la deuda para países pobres muy endeudados (ASD-HIPC por sus siglas en inglés)

Se formuló con la finalidad de evaluar la elegibilidad de un país para recibir alivio de su deuda y el monto del alivio que se le otorgaría en el marco de la Iniciativa HIPC, también puede usarse como base para formular la estrategia y política general de deuda de un país. El análisis ASD HIPC, aplicado a cada préstamo individual, puede utilizarse para evaluar hipótesis alternativas de alivio/reestructuración de la deuda, nuevo financiamiento externo, reestructuración de la deuda interna y nuevo financiamiento, y proyecciones macroeconómicas y del gasto para el desarrollo y la lucha contra la pobreza.

- Marco de Sostenibilidad de la Deuda para Países de Bajos Ingresos (DSF-LIC) y Marco de Sostenibilidad de la Deuda para Países de Medianos Ingresos (DSF-MIC):

Su finalidad es orientar las decisiones de endeudamiento de los países para que puedan satisfacer sus necesidades de financiamiento y mantener la sostenibilidad de su deuda. Es un enfoque orientado al futuro que pone énfasis en la vulnerabilidad de un país

frente a un posible sobreendeudamiento. El DSF ofrece un marco común, para el análisis de la deuda y de la dinámica de su servicio, a un nivel agregado, en el contexto de una hipótesis de referencia y de una serie de choques económicos estándar⁸⁴.

Las evaluaciones contemplan además, la formulación de proyecciones de los préstamos previstos y las variables económicas a lo largo de un período máximo de 20 años, utilizando luego coeficientes para comparar el saldo, el valor presente o el servicio de la deuda, con el PIB, los ingresos por exportaciones o el ingreso presupuestario y poder evaluar así la capacidad de pago. Son útiles desde un punto de vista financiero, sin embargo, para los países en desarrollo la sostenibilidad de la deuda es totalmente positiva, si implica el financiamiento suficiente para alcanzar sus metas generales de desarrollo.

Por lo tanto, el principal objetivo de la evaluación de la sostenibilidad de la deuda debe ser conciliar las necesidades de financiamiento para el desarrollo con niveles sostenibles de deuda.

En el caso de los países centroamericanos, éstos se clasifican en dos grupos tomando en cuenta el acceso a los fondos externos:

- Países con acceso al mercado: Costa Rica, El Salvador y Guatemala
- Países con limitado acceso al mercado: Honduras y Nicaragua

De acuerdo a los Indicadores de Desarrollo Mundial (WDI, por sus siglas en inglés), los países con acceso al mercado poseen ingresos medios y reciben fondos externos de organismos multilaterales y bilaterales así como también de bancos privados. Por otro parte, los países con limitado acceso al mercado aunque no reciben fondos externos de bancos privados, si los reciben de organismos multilaterales y bilaterales, mediante préstamos blandos⁸⁵.

¿De qué depende el nivel aceptable de la deuda?

⁸⁴ *Ibíd.* pág. 57.

⁸⁵ Vargas, Thelmo y Céspedes, Oswald, "La Sostenibilidad del Endeudamiento Público de los Países Centroamericanos", Programa Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI, Fundación CAATEC, Costa Rica, junio de 2005.

- De los ingresos fiscales. Por ello, se busca un sistema impositivo que permita elevar la carga tributaria a niveles adecuados (17% promedio en América Latina)
- De la volatilidad de los ingresos. Es necesario ampliar la base de los ingresos fiscales.
- De la estructura y calidad del gasto público. Por lo que es importante mejorar la composición y eficiencia del gasto y la inversión pública.
- De la relación entre la tasa real que paga la deuda y la tasa de crecimiento económico.
- De las altas tasas de crecimiento de manera sostenida^{86*}.

¿Cuál es el nivel aceptable de la deuda?

- Para asegurar la sostenibilidad fiscal: el 25% del PIB. Basado en el promedio histórico de los superávits primarios para los países emergentes.
- Para reducir la vulnerabilidad de la crisis: 15-20% del PIB. Existen estimados muy variables, dependiendo del historial de cumplimiento, el perfil de amortizaciones, la composición de la deuda, nivel de endeudamiento interno y externo.
 - Para impulsar el crecimiento económico: Menor del 40% del PIB.

La tasa de interés empieza a subir si la deuda es alta, reduciendo la inversión privada y el crecimiento. Estados Unidos por ejemplo, se ve afectado con una deuda mayor al 40% del PIB.
- Para desarrollar una política fiscal anti-cíclica: Menor del 60% del PIB. Con una deuda arriba del 60% del PIB el impulso económico que puede dar el gasto público deja de ser efectivo y se torna contraproducente⁸⁷.

Los siguientes cuadros ilustran los diferentes tipos de techos de deuda permitidos por región. En los países de Centroamérica, el techo establecido es de 50% del PIB, y en 60% en tiempos de crisis. Según los datos, El Salvador se encuentra dentro de los

⁸⁶ Ministerio de Hacienda de la República de El Salvador, Secretaria de Estado, Dirección de Política Económica y Fiscal, "Sostenibilidad de la deuda en el mediano plazo 2010-2015), abril de 2010, disponible en: http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Institucion/Ministro_de_Hacienda/Presentaciones/ss2010-PM-002.pdf

* Estos elementos han sido considerados en el Acuerdo Stand-By con el FMI e implican un cambio integral en la gestión de las finanzas públicas del país.

⁸⁷ *Ibíd.*

márgenes permitidos. Con excepción de la región de África, en la Comunidad Económica Monetaria de África Central (CEMAC) y Unión Económica y Monetaria de África Occidental (WAEMU), se les es permitido el 70% del PIB debido a su condición económica, entre otras razones.

CUADRO 2.1
TECHOS DE DEUDA PÚBLICA
EJEMPLOS DE LITERATURA Y ACUERDOS REGIONALES

		<i>60% del PIB</i> Máximo nivel de deuda para lograr un impacto contracíclico, FMI (2009)		
	<i>25% del PIB</i> Deuda sostenible en mercados emergentes según historia de déficits, FMI (2003)	<i>50% del PIB</i> Máximo para asegurar que la política fiscal responda al nivel de deuda, FMI (2003)		
	<i>40% del PIB</i> nivel de deuda que maximiza el crecimiento en EE.UU. Smyth et al (1997)	<i>60% del PIB</i> Techo de Unión Europea	<i>66% del PIB</i> Nivel aceptable de Deuda para EEUU, Aiyagari et al. (1998)	
	<i>40% del PIB</i> Techo de Mercosur	<i>50% del PIB</i> Techo de comunidad Andina y de Países Centroamericanos	<i>70% del PIB</i> Techo de CEMAC, WAEMU	
0 - 20	21 - 40	41 - 60	61 - 80	81 - 100
Deuda Pública como Porcentaje del PIB				

- Conforme a la evidencia en la literatura y según los acuerdos comerciales, el techo de la deuda:
- No debería ser mayor al 50% del PIB.
- Mejor aún si se aproxima al 40% del PIB.
- Sin embargo en épocas de crisis se puede llegar al 60% del PIB.

Fuente: Topalova y Nyberg, FMI, 2010.

CUADRO 2.2

EJEMPLOS DE TECHOS DE DEUDA

Acuerdos de Integración Regional	Deuda Pública (porcentaje del PIB)
Comunidad Económica y Monetaria de Africa Central (CEMAC)	70
Unión Económica y Monetaria de África Occidental (WAEMU)	70
Unión Europea (EU)	60
Comunidad Andina	50
Países Centroamericanos	50
Mercosur	40

Fuente: Topalova y Nyberg, FMI, 2010

En El Salvador, la política de endeudamiento está fundamentada en el cumplimiento de los parámetros internacionalmente aceptados y que definen a los países como financieramente solventes si estos mantienen, en el mediano y largo plazo, un nivel de endeudamiento medido por la relación deuda como porcentaje del PIB, menor al 60%, considerado un nivel prudente y periódicamente monitoreado por los diferentes organismos internacionales y especialmente por las calificadoras de riesgo y los inversionistas internacionales, quienes evalúan las alternativas de inversión con base en el análisis de riesgo y capacidad de pago.

Según el Staff Report del ASB (Stand By) del Fondo Monetario Internacional menciona que: Si las tasas de crecimiento económico son menores, es decir si el crecimiento se mantiene en 2%, la deuda pública total podría pasar al 62% del PIB en 2015.

Según G. Inchaustey N. Barrera del Banco Interamericano de Desarrollo, matiza que el compromiso asumido va más allá de lo que las anteriores administraciones fueron capaces de cumplir. De salirse del escenario del ASB, la deuda del SPNF se ubicaría con mayor probabilidad entre 50% y 55%. La probabilidad de que la deuda supere el 60% es del 24%⁸⁸.

El Ministerio de Hacienda de El Salvador por su parte menciona que la sostenibilidad de la deuda de El Salvador depende de:

⁸⁸ *Ibíd.* pág. 60.

- Balance primario = ingresos totales menos gastos totales, excluyendo pago por intereses.
- Crecimiento real del PIB
- Tasa de interés nominal de la deuda pública
- Inflación

Para lograr la sostenibilidad de la deuda, el analista Ricardo Perdomo destaca que debe ponerse mucha atención en mejorar cinco variables básicas: la relación deuda respecto del PIB, el balance fiscal primario, el crecimiento real de la economía, la tasa de inflación y la tasa de interés con que se tienen contraídos los préstamos.

Según Perdomo, cuando se tiene un balance fiscal primario negativo, quiere decir que los ingresos no le alcanzan al país ni para cubrir los intereses de la deuda que ya tiene contraída, por lo que comienza a tomar de otras cajas, como de la inversión pública y de ciertos gastos para pagar la deuda. Para el caso de El Salvador el balance primario ha tenido un parámetro negativo teniendo en el año 2009 un -3% del PIB.

“Para mejorar esa situación no queda otra alternativa que subir la carga tributaria, porque el déficit fiscal se rebaja o bien subiendo ingresos, bajando gastos o una combinación de ambas variables, por lo que la preocupación del Gobierno en este momento debe ser como alcanzar un balance primario fiscal positivo”, añadió.

Si se toman en consideración todas estas variables se puede evaluar, si la deuda de un país es o no sostenible en el tiempo, explicó, pero apuntó que "en las condiciones actuales de estas variables, el saldo de la deuda no es sostenible si no se cambian determinados parámetros, como que la economía comience a crecer al 4 % anual. Para ello es urgente un pacto fiscal que eleve la carga tributaria al 17 %, finalizó⁸⁹.

Según FUNDE, un resultado primario negativo tiene graves consecuencias para el país, en el sentido de tener que adquirir deuda para financiar una parte del pago de intereses de la deuda. En segundo lugar, la amenaza de la insostenibilidad, implica una alerta para los mercados financieros, los que se ven motivados a requerir un mayor premio por el riesgo de invertir en títulos de deuda del gobierno, es decir, la tasa de

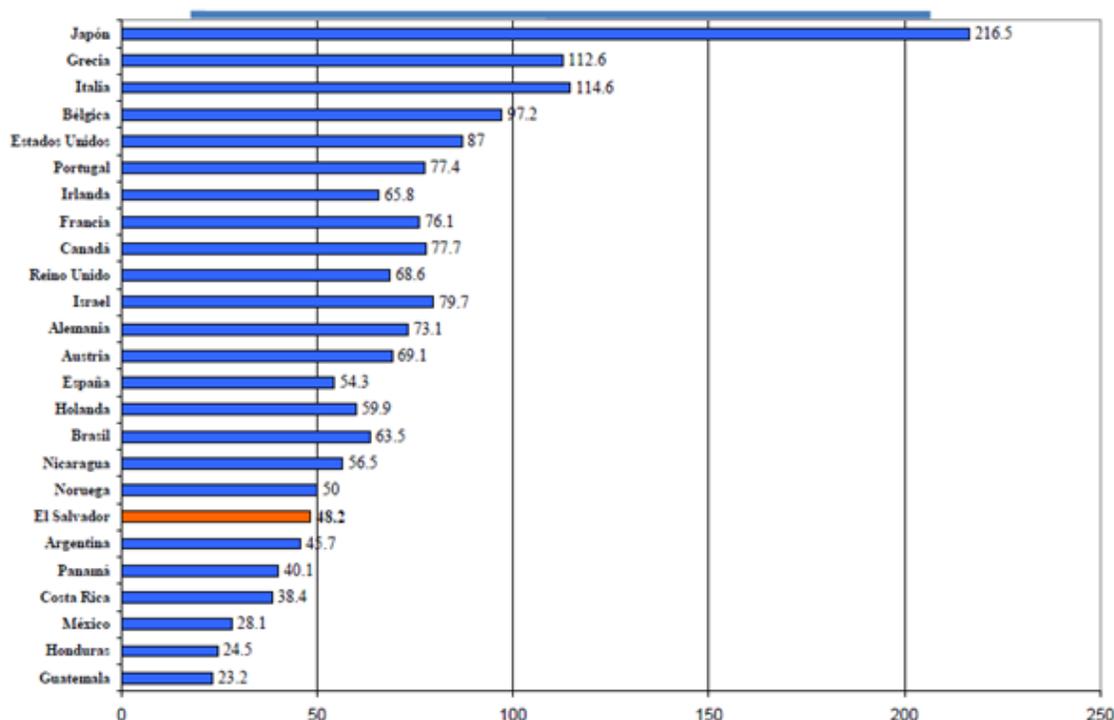
⁸⁹ Choto, Daniel, “País entre los más endeudados de Latinoamérica”, El Diario de Hoy, 19 de julio de 2011, pág. 31

interés que el gobierno tendría que pagar por la nueva deuda que se emita en los próximos años sería mayor⁹⁰.

A continuación, en la Gráfico 2.1 se muestra en qué nivel de endeudamiento se encontraba posicionado El Salvador respecto a otros países para el año 2009.

GRÁFICO 2.1

DEUDA DEL GOBIERNO GENERAL COMO PORCENTAJE DEL PIB 2009



Fuente: Ministerio de Hacienda, “El Salvador: sostenibilidad de la deuda pública en el mediano plazo (2010-2015)”, San Salvador, 2010.

Debido a los altos niveles de endeudamiento, en El Salvador a partir del año 2002, los gobiernos año con año han justificado la elevación a la carga tributaria; sin embargo, hasta la fecha la población no ha visto mejoría a nivel microeconómico ni

⁹⁰ Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), “Seguridad Fiscal en El Salvador, beneficios estimados de una reforma tributaria”, San Salvador, El Salvador, 2009, pág. 145.

macroeconómico. La población es al final la más afectada pagando el precio del inadecuado e irresponsable manejo de las finanzas públicas.

El déficit fiscal en El Salvador ha sido bastante elevado en los últimos años, (ver gráfica 2.6). Asimismo, la crisis del 2008 afectó a El Salvador en un contexto marcado por la escasez internacional de divisas y remesas, lo que se sumó a sus dificultades fiscales. Como la situación empeoraba rápidamente, el país tuvo que recurrir a los préstamos del FMI.

Es por ello que en enero de 2009 se aprobó el Acuerdo Stand-By (ASB) del FMI para El Salvador, un acuerdo preventivo de catorce meses y medio de duración cuyo objetivo principal era “dar muestras de una continuidad política frente a la incertidumbre electoral, contribuir a mantener la confianza de los inversores e impulsar la capacidad de recuperación de la economía ante los shocks”. Los recursos puestos a disposición de El Salvador mediante el ASB ascendían a unos 800 millones de dólares aproximadamente, e incluían un acceso excepcional a las cuotas del FMI además de la distribución anticipada⁹¹.

En términos de acceso a la financiación externa, la aprobación del ASB dejó las puertas abiertas para que El Salvador pueda recibir nuevos préstamos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Considerando el nivel existente de endeudamiento público, la contratación adicional de deuda, no es la vía más afortunada para financiar los gastos del gobierno; aún cuando éstos puedan ser orientados a gastos de capital; no obstante, en la actual Administración, las líneas de acción de las finanzas públicas parecen no haberse modificado significativamente respecto de las establecidas en la Administración Saca.

Ante este panorama, la ruta del endeudamiento constituye una vía insostenible en el mediano plazo, lo cual impone revisar otras fuentes alternativas de ingresos públicos que garanticen la viabilidad de las finanzas del Estado para evitar una inminente crisis de insolvencia fiscal, que podría ser muy difícil de superar.

La sostenibilidad de la deuda de acuerdo a la proporción del PIB y endeudamiento e informes del Ministerio de Hacienda, pareciera ser sostenible, pero, si no hay crecimiento

⁹¹ Rick Rowden, “¿Un trabajo decente? Políticas del FMI y empleo decente en tiempos de crisis”, SOLIDAR, Bélgica, octubre de 2009, pág.12.

de la economía y si el país sigue el ciclo de endeudamiento, podría llegar a un nivel de insolvencia para cumplir con las obligaciones contraídas con sus acreedores y como resultado, a un elevado nivel de insostenibilidad.

2.2 CUANTÍA DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO EXTERNO POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO, DURANTE EL PERIODO 2004-2009

El endeudamiento público externo mediante el financiamiento como fuente de crecimiento y desarrollo, proviene principalmente de instituciones financieras internacionales y de préstamos de algunos países industrializados.

Para generar desarrollo, se tienen que considerar los montos de endeudamiento, las condiciones y la capacidad de responder a la deuda, ya que el posible crecimiento de la economía dependerá del eficiente uso de los recursos y de que el servicio de la deuda no sea demasiado pesado para la economía en cuestión.

En el período de estudio, el país contrató 9 préstamos con diferentes instituciones financieras, entre los principales otorgantes se encuentran: el BID con 2 préstamos; BIRF con 3 préstamos; Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) con 2 préstamos y El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) con 2 préstamos. Los montos contratados en concepto de préstamos, ascendieron a un total de US\$ 1, 224, 577, 652.60.

A continuación se muestra una tabla en la que se describen los préstamos aprobados durante la administración Saca, con los diferentes acreedores; el ejecutor a cargo del préstamo; el destino para lo cual se financió; los montos asignados, sus condiciones financieras y su respectivo decreto.

CUADRO 2.3

PRÉSTAMOS APROBADOS DURANTE EL PERIODO 2004-2009

(EN MILLONES DE US \$)

ACREEDOR	EJECUTOR	DESTINO	MONTO	CONDICIONAMIENTO FINANCIERO	DECRETO
BIRF	Órgano Judicial	Modernización del Órgano Judicial	\$18,200,000.00	<ul style="list-style-type: none"> Plazo: 5 años Tasa de interés: Variable basada en la LIBOR en US Dólares a 6 meses Tasa vigente: 1.60% anual Comisión inicial: 0.25% Forma de pago: semestral. 	D.L. De Aprobación N.276 del 30/01/04
KFW	FISDL	Programa de Construcción y Desarrollo Local (FIDL III)	EUR 5,624,210.69 (\$8,155,105.50)	<ul style="list-style-type: none"> Plazo: 30 años Comisión de compromiso ¼% anual tasa de interés 2% anual 	D.L. Aprobación N.462 del 23/09/04
BID	Secretaría Técnica de la Presidencia (STP)	“Programa de Apoyo a la Competitividad y Balanza de Pagos”	\$100,000,000.00	<ul style="list-style-type: none"> Plazo: 25 años, incluye 4 años de gracia Comisión de crédito 0.75% anual 	D.L. Aprobación N.779 del 18/08/05
BIRF	Gobierno de El Salvador (GOES)	“Programa de Políticas de Crecimiento y Desarrollo en El Salvador”	\$100,000,000.00	<ul style="list-style-type: none"> Plazo: 20 años, incluye 1 año de gracia Tasa de interés: Variable basada en la LIBOR en US Dólares a 6 meses Tasa vigente: 1.60% anual Comisión inicial: 0.25% Forma de pago: semestral. 	D.L. Aprobación N.780 del 18/08/05
KFW	FISDL	Fomento del Desarrollo Local y Gobernanza (FISDL IV)	EUR 13,994,257.02 (\$19,591,959.83)	<ul style="list-style-type: none"> Plazo: 50 años 10 años de gracia Comisión de compromiso de ¼ anual y 0.75% interés anual 	D.L. Aprobación N.525 del 20/12/07
FIDA	MAG	“Proyecto de Desarrollo y Modernización Rural para la Región Oriental” (PRODEMORO)	\$14,308,101.89	<ul style="list-style-type: none"> Plazo: 15 años Incluyendo 5 años de gracia Tasa de Interés de Referencia del FIDA 	D.L. Aprobación N.742 del 05/11/08

ACREEDOR	EJECUTOR	DESTINO	MONTO	CONDICIONAMIENTO FINANCIERO	DECRETO
BID	Ministerio de Hacienda	“Programa de Apoyo a la Política Social”	\$500,000,000.00	<ul style="list-style-type: none"> • Plazo: 20 años • Periodo de Gracia: 5 años • Tasa de Interés basada en Libor, cada 6 meses (2.70) • C.C 0.75% 	D.L. Aprobación N.788 del 12/12/08
BIRF	Gobierno de El Salvador (GOES)	Políticas de Desarrollo de las Finanzas Publicas y del Sector Social	\$450,000,000	<ul style="list-style-type: none"> • Plazo: 30 años, incluyendo 5 años de gracia • Tasa de interés variable igual a la LIBOR a seis meses en dólares. A la fecha la tasa aplicada es de 3.21% anual 	D.L. Aprobación N.823 del 18/02/09
FIDA	MAG	“Proyecto de Desarrollo y Modernización Rural para la Región Central y Paracentral (PRODEMOR-CENTRAL)”	\$14,322,485.38	<ul style="list-style-type: none"> • Plazo: 20 años, Incluyendo 5 años de gracia. • Tasa de Interés de Referencia del FIDA 	D.L. Aprobación N.125 del 24/09/09
TOTAL			\$ 1,224,577,652.60		

Fuente: Elaboración propia en base a diario oficial de los años 2004-2009.

De acuerdo al cuadro anterior se adquirieron 9 préstamos de los cuáles algunos no se desembolsaron en su totalidad en el quinquenio 2004-2009 , según los datos proporcionados por la Dirección de Crédito e Inversión Pública, por ejemplo del primer préstamo del BIRF, para modernización del Órgano Judicial, se desembolsó \$ 16.9 millones; el KFW para el Programa de Construcción y Desarrollo Local (FISDL III) desembolsó \$ 2.95 millones; el KFW sobre el préstamo de Fomento del Desarrollo Local y Gobernanza (FISDL IV) desembolsó \$6.4 millones; el FIDA en el préstamo para el “Proyecto de Desarrollo y Modernización Rural para la Región Oriental” (PRODEMORO) desembolsó \$2.4 millones; el FIDA para el “Proyecto de Desarrollo y Modernización Rural para la Región Central y Paracentral (PRODEMOR-CENTRAL)” desembolsó \$ 0.8 millones.

Conviene especificar que el monto anterior de la cuantía de los préstamos corresponde a los préstamos aprobados.

Sin embargo los préstamos no siempre cumplen la función para la cual fueron destinados, en muchos casos por falta de una estrategia adecuada, en otros, debido a situaciones de coyuntura que requieren mayor prioridad. Ejemplo de ello es el siguiente:

La Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto dictaminó “Favorable” dos iniciativas interpuestas por el Presidente de la República, a través del Ministerio de Hacienda respecto a la reorientación de dos préstamos.

Dos dictámenes (Dictámenes 15 y 16) hacen referencia a la reorientación de dos créditos ya existentes, uno brindado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobado por la Asamblea Legislativa el 18 de diciembre de 2008, por US 500 millones (Dictamen 16) y un segundo por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) por US 450 millones (Contrato N. 7635-SV), que fuera aprobado por Decreto Legislativo el 18 de febrero de 2009 Dictamen 15).

En ambas reorientaciones se argumentan los efectos adversos por la crisis económica, y se especifica con el primero la insuficiencia de los recursos disponibles para hacer frente al impacto negativo de dicha crisis en las finanzas públicas; argumentándose respecto al segundo la reorientación de los recursos para hacerle frente a las necesidades fiscales derivadas de la disminución en los ingresos tributarios.

Los organismos financieros internacionales con los que El Salvador contó con mayor apoyo en este periodo han sido el BID y el BIRF, y la mayoría de préstamos fueron orientados para sostener la débil política fiscal.

Las agencias de cooperación internacional que brindaron financiamiento externo fueron el Kreditanstalt für Weideraufbau (KfW) de Alemania y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Este último es un organismo especializado de las Naciones Unidas y ha trabajado en El Salvador desde 1985 financiando proyectos de desarrollo agrícola, principalmente para la producción de alimentos.

A continuación se desglosa el saldo total hasta el año 2009 de la deuda, de El Salvador por organismo multilateral y bilateral del Sistema Público No financiero.

CUADRO 2.4
SALDO DE LA DEUDA POR ORGANISMO MULTILATERAL Y BILATERAL DEL
SISTEMA PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF)

2008-2009

(MILLONES DE US\$, % DE PARTICIPACION Y % DEL PIB)

	2008	% de Participación	Saldo % PIB	2009	% de Participación	Saldo % PIB
Deuda Externa SPNF	5,416.6	61.7	24.4	6,227.0	60.2	29.5
Multilateral	2,540.9	28.9	11.4	2,992.0	28.9	14.2
BID	1,744.1	19.9	7.9	1,989.0	19.2	9.4
BIRF	402.0	4.6	1.8	570.8	5.5	2.7
BCIE	341.4	3.9	1.5	378.8	3.7	1.8
Otros	53.4	0.6	0.2	53.5	0.5	0.3
Bilateral	696.8	7.9	3.1	653.7	6.3	3.1
Japón (JBIC)	342.2	3.9	1.5	316.4	3.1	1.5
Alemania (KFW)	138.2	1.6	0.6	137.8	1.3	0.7
PL-480	135.1	1.5	0.6	123.7	1.2	0.6
Otros	81.3	0.9	0.4	75.8	0.7	0.4
Deuda Comercial	2,178.9	24.8	9.8	2,581.4	25.0	12.2
Bonos	2,171.2	24.7	9.8	2,581.4	25.0	12.2
LETES	7.7	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: Ministerio de Hacienda, "Memoria de Labores año 2009-2010".

El Sistema Público no Financiero (SPNF), es el que aplica la política fiscal referida a los ingresos tributarios, de gastos, de inversión y de financiamiento o endeudamiento público; y lo realiza a través de un conjunto de instituciones, las cuales ejecutan el presupuesto general del Estado o de la Nación el cual está constituido, por el Gobierno Central, instituciones descentralizadas y empresas públicas y de seguridad.

De acuerdo al cuadro anterior, se observa la deuda por fuente multilateral como bilateral. Entre las fuentes multilaterales se pueden citar las siguientes: el BID con un monto de \$1,744.1 millones para el año 2008 y \$1,989.0 millones para el año 2009; el BIRF \$402.0 millones para el año 2008 y \$570.8 millones en el año 2009; seguido del BCIE con un monto de \$341.4 millones en el 2008 y \$378.8 millones en el 2009 entre otros.

Entre las fuentes bilaterales, se encuentran las siguientes: El Banco Internacional de Cooperación de Japón (JBIC) con un monto de \$342 millones en el 2008 y \$316.4

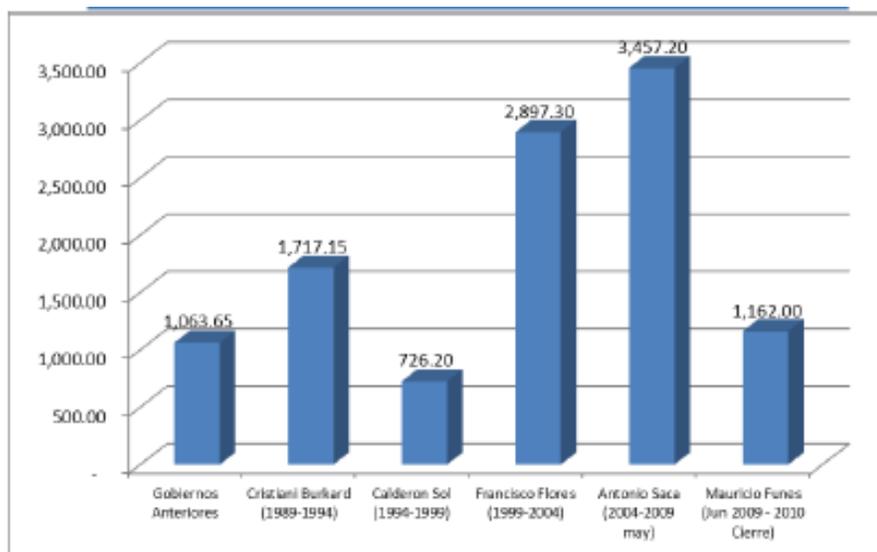
millones en el 2009; el KFW de Alemania de \$138.2 millones en el 2008 y \$137.8 millones para el año 2009; la Ley Pública 480 de USAID también conocido como Alimentos para la Paz (PL-480) con un monto de \$135.1 millones en el año de 2008 y un total de \$123.7 millones para el año 2009, entre otros.

De los datos anteriores, se concluye que la deuda externa del Sistema Público Financiero (SPNF) de El Salvador, está compuesta mayormente por deuda con organismos financieros multilaterales con un monto de \$2,992.0, seguida por la bilateral con un monto de \$653.7 millones.

Asimismo, la deuda pública en El Salvador durante los últimos 20 años, se ha caracterizado por un comportamiento cíclico, asociado tanto a las tendencias de crecimiento económico, a shocks externos y fenómenos naturales, así como a decisiones de política fiscal.

En el siguiente gráfico se observa el nivel de endeudamiento en los diferentes periodos presidenciales en relación a la deuda.

GRÁFICO 2.2
INCREMENTOS EN EL SALDO DE DEUDA DEL SPNF POR ADMINISTRACIÓN



Administración	Saldo inicial	Saldo Final	Variación	% del Total
Gobiernos Anteriores	-	1,063.65	1,063.65	9.6%
Cristiani Burkard (1989-1994)	1,063.65	2,780.80	1,717.15	15.6%
Calderon Sol (1994-1999)	2,780.80	3,507.00	726.20	6.6%
Francisco Flores (1999-2004)	3,507.00	6,404.30	2,897.30	26.3%
Antonio Saca (2004-2009 may)	6,404.30	9,861.50	3,457.20	31.4%
Mauricio Funes (Jun 2009 - 2010 Cierre)	9,861.50	11,023.50	1,162.00	10.5%

80%

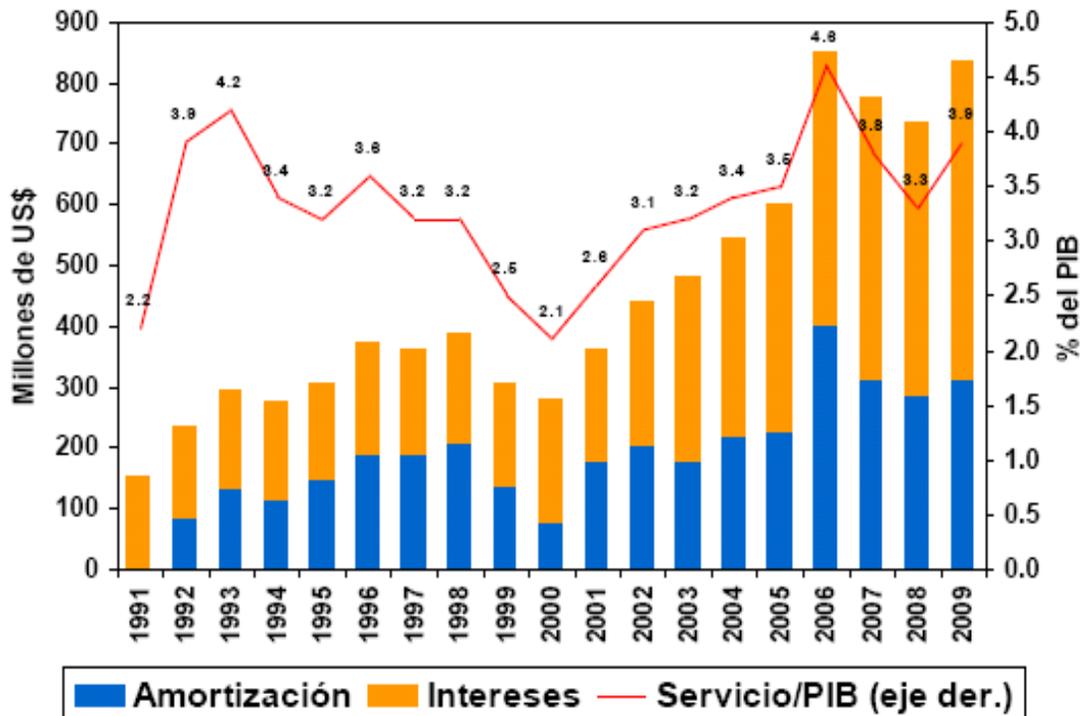
Fuente: Ministerio de Hacienda, Balance Fiscal 2010 Cierre de 2010.

El Ministro de Hacienda, Carlos Cáceres, reveló que del 100% de la deuda del SPNF que tiene el país, únicamente el 10.5% ha adquirido la Administración del presidente Mauricio Funes. El 90% restante la adquirió Alfredo Cristiani en 1989-1994, Calderón Sol en 1994 a 1999, Francisco Flores en 1999 al 2004 y Antonio Saca del 2004 a mayo del 2009.

En los últimos 20 años la mayor deuda la obtuvieron Francisco Flores y Antonio Saca y el 9.6% restante, las administraciones anteriores 1989⁹².

El siguiente gráfico representa los montos del servicio, amortización e intereses de la deuda desde la Administración de Alfredo Cristiani - Administración Antonio Saca.

GRÁFICO 2.3
SPNF: SERVICIO DE LA DEUDA EN EL SALVADOR 1991-2009
(MILLONES DE US\$ Y % DEL PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda, “El Salvador: Sostenibilidad de la deuda pública en el mediano plazo”.

⁹² Ministerio de Hacienda, “Hacienda da a conocer deuda del Sector Público No Financiero”, boletín informativo, marzo de 2011, pág. 3.

Al considerar la deuda por los diferentes periodos administrativos, como lo muestra el cuadro anterior, se observa que tanto el nivel de endeudamiento como el servicio de la deuda, se elevaron notablemente durante la administración Saca.

En el cuadro siguiente se muestra el Servicio de la Deuda Pública, comprendida en el periodo de estudio 2004-2009.

CUADRO 2.5
MONTO TOTAL DEL SERVICIO DE LA DEUDA EN EL SALVADOR

AÑOS	TOTAL DEL SERVICIO DE LA DEUDA	MILLONES US\$
2004-2009	Intereses	2,491.3
	Deuda Interna	392.7
	Deuda Externa	2,098.6
	Amortización	2,419.0
	Deuda Interna	839.7
	Deuda Externa	1,579.3
	Total	4,910.3

Fuente: Elaboración propia en base al Informe de la Gestión Financiera del Ministerio de Hacienda años 2004-2009.

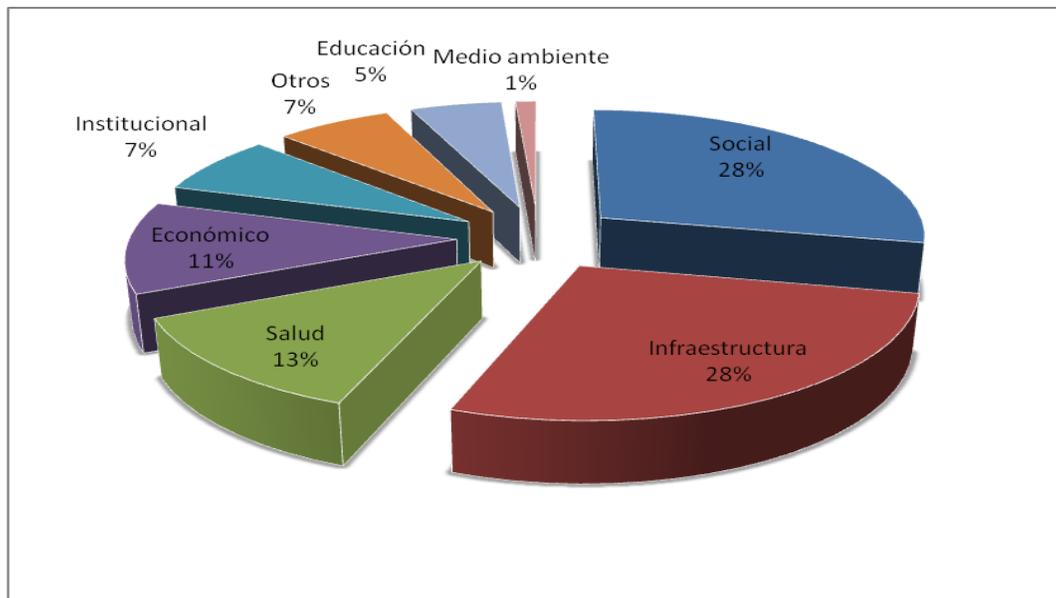
El cuadro anterior, muestra un monto de US\$ 4,910.3 millones, que corresponde tanto a la amortización del Endeudamiento Público Interno y Externo, como a la cancelación de los intereses. Debe señalarse en esta parte, el pago oportuno de las obligaciones ante los organismos financieros internacionales. Además que el pago de intereses de la deuda es más elevada que lo que corresponde a capital de la deuda.

El solo pago del servicio de la deuda por parte del gobierno central constituye un flujo de recursos financieros hacia las instituciones financieras internacionales tanto intergubernamentales como bilaterales.

2.3 SECTORES A LOS QUE SE OTORGÓ MAYOR FINANCIAMIENTO EXTERNO DURANTE EL PERÍODO 2004-2009, EN EL SALVADOR

En este apartado se examinará el comportamiento del financiamiento externo del 2004 al 2009 y a qué sectores se les dio prioridad de acuerdo a lo establecido en el Plan de Gobierno de dicho período.

GRÁFICO 2.4
SECTORES A LOS QUE SE OTORGÓ MAYOR FINANCIAMIENTO EXTERNO EN EL
SALVADOR 2004-2009



Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Informes de Gestión Financiera 2004-2009 del Ministerio de Hacienda.

Los préstamos se destinan a los diferentes sectores que requieren de la inversión pública y cuyas necesidades por lo general no alcanzan a ser cubiertas con los recursos obtenidos por la recaudación fiscal. Para el caso, los desembolsos del financiamiento externo fueron dirigidos durante el período, hacia el área social que representó un 28% del total contratado cuyo monto fue de US\$433.1 millones.

En cuando al área Infraestructura/ Desarrollo Urbano y Rural, se destinaron 10 préstamos por un monto de US\$ 421.8 millones que representaron el 28% del total desembolsado en el período de estudio y cuyos fondos fueron utilizados en la construcción de carreteras y de viviendas.

En el sector salud, se desembolsaron 3 préstamos por un monto de \$193.40 millones lo que representó el 13% del total desembolsado en el periodo de estudio, incluye modernización de hospitales y extensión de servicios de salud.

Seguidamente el sector económico, representó el tercer lugar en inversión e incluía programas para incentivar el crecimiento económico por un monto de \$175.3 millones. El aporte a este sector significó el 11% del total desembolsado en el periodo de estudio.

En el área Institucional, se desembolsaron 9 préstamos por un monto de US \$112.5 millones, lo que representó el 7% del total contratado en el período de estudio y que se destinaron para mejorar la calidad de los servicios del Ministerio de Hacienda, Órgano Judicial y el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, entre otros.

Bajo la categoría “otros” se encuentran aquellos préstamos que fueron destinados a fines que no se pueden clasificar como productivos ni como sociales. Representaron el 7% del monto total contratado en el período de estudio, cuyo valor ascendió a US\$ 101.2 millones.

En el área de educación, se desembolsaron 3 préstamos por un monto de \$80.0 millones, que representaron el 5% del total contratado del periodo de estudio, los cuales fueron dirigidos a Programas de Apoyo a la Tecnología Educativa, Apoyo al Desarrollo de la Educación Integral en El Salvador y Proyectos de la Reforma Educativa Media.

El área de medio ambiente tuvo la menor inversión. Se le destinó un préstamo por un monto de \$17.8 millones, dirigido al Programa de Descontaminación de Áreas Críticas que apenas representó el 1% del total contratado.

El siguiente cuadro, muestra los fondos desembolsados para programas y proyectos otorgados.

CUADRO 2.6

SECTORES A LOS QUE SE OTORGÓ MAYOR FINANCIAMIENTO EXTERNO EN EL SALVADOR DURANTE EL PERÍODO 2004-2009

Sector	Acreedor	Destino	Total 2004-2009
Social	BID	Programa de Reforma al Sector Hídrico, Agua Potable	\$30.9
	BID	Programa de Apoyo a la Política Social	\$200
	BID	FINET (subsidio energía eléctrica)	\$30.7
	BID	Economía (subsidio gas licuado)	\$14
	BIRF	ISDEM (Pagos FODES a municipios)	\$113.1
	BIRF	FINET (subsidio energía eléctrica)	\$15.5
	BIRF	Fondo Protección de Lisiados	\$12.9
	BIRF	Economía (subsidio gas licuado)	\$9.0
	BIRF	FISDL	\$7.0
Total			\$ 433.10
Infraestructura/ Desarrollo Urbano y comunal	BID	Programa Multifase, Caminos Sostenibles del Área Rural	\$32.7
	BID	Programa de Desarrollo Local II	\$ 41.7
	BID	Programa de Vivienda Fase I	\$ 58.3
	BCIE	Programa Nacional de Carreteras	\$ 89.1
	BCIE	Desarrollo Rural Sostenible	\$ 3
	BCIE	Primera Etapa del Anillo Periférico de San Salvador	\$162.1
	BID	Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano	\$11.6
	BIRF	Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano	\$18.8
	FIDA	Programa de Reconstrucción y Modernización Rural	\$3.7
	FIDA	Proyecto de Desarrollo y Modernización Rural de la Zona Oriental	\$0.8
Total			\$421.8
Salud	BID	Programa de Apoyo a Modernización del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.	\$3.5
	BIRF	Proyecto de Reconstrucción de Emergencia por Terremoto y Extensión de Servicios de Salud	\$122.5
	BID	Salud Pública	\$67.4
Total			\$193.40

Sector	Acreeedor	Destino	Total 2004-2009
Desarrollo Económico	BID	Programa de Apoyo a la Competitividad	\$60
	BID	Programa de Reconversión Empresarial	\$15.3
	BIRF	Programa para la Política Desarrollo en Base a un Crecimiento Amplio	\$100
Total			\$175.3
Institucional	BIRF	Plan Nacional de Registro	\$ 8.4
	BIRF	Proyecto Asistencia Técnica para Sector Publico	\$3.4
	BIRF	Proyecto de Modernización del Órgano Judicial	\$12.7
	BID	Justicia y Seguridad Publica	\$17.5
	BID	Hacienda	\$17.2
	BIRF	Órgano Judicial	\$9.2
	BID	Ministerio e Instituciones Diversas	\$24
	BIRF	Ministerio e Instituciones Diversas	\$14.5
BID	Defensa	\$5.6	
Total			\$112.50
Otros	BID	Programas Diversos	\$87.2
	BCIE	Programas Diversos	\$ 2.9
	BIRF	Programas Diversos	\$11.1
Total			\$101.20
Educación	BID	Programa de Apoyo a la Tecnología Educativa	\$40.8
	BCIE	Apoyo al Desarrollo de la Educación Integral en El Salvador	\$3.1
	BIRF	Proyectos de la Reforma de la Fase Educativa y Reforma Educativa Media	\$36.1
Total			\$80
Medio Ambiente	BID	Programa de Descontaminación de Áreas Críticas	\$17.8
Total			\$17.8

Fuente: Elaboración propia en base a los Informes de Gestión Financiera del Ministerio de Hacienda años 2004-2009.

De acuerdo al Plan de Gobierno del presidente Antonio Saca, las tres principales áreas a las cuales se le dieron prioridad en la asignación de recursos fueron la social y la económica. Dentro del Área Social se destaca la creación de Red Solidaria en 2005, con el propósito de ayudar a cien mil familias en extrema pobreza en el área rural.

2.4 MODALIDADES DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO EN EL SALVADOR

2.4.1 Causas de las modalidades del endeudamiento externo

Al hablar de la deuda externa, es muy importante mencionar las causas por las cuales se produjo un elevado endeudamiento público principalmente en los años 2006, 2008 y 2009, a raíz de la situación económica y el déficit fiscal.

El déficit fiscal suele darse principalmente por cuatro razones: una pobre e ineficiente recaudación tributaria, una política de gasto poco prudente, políticas monetarias rígidas (altas tasas de interés) y, presiones políticas (estancamiento de impuestos y del gasto).

En el caso salvadoreño, en noviembre de 2006 el Sector Público No Financiero (SPNF)* tuvo un déficit de US\$397.1 millones mayor que el de noviembre de 2005 que fue de US\$76 millones, y que como porcentaje del PIB cerró con - 2.9%.

El incremento del déficit se debió a que los gastos acumulados a noviembre 2006 aumentaron en US\$502.8 millones, mientras que los ingresos lo hicieron sólo en US\$426.7 millones. El mayor gasto se debió principalmente al incremento de US\$359.8 millones en gastos corrientes, seguido por un aumento de US\$142.4 millones en gastos de capital. Los ingresos provenían principalmente de los contribuyentes, con un incremento US\$340.1 millones para el mismo periodo, y de US\$88.3 millones en el rubro de otros, que incluyó ingresos por operación en empresas públicas, ingresos a la seguridad social y recolección de multas entre otros⁹³.

El incremento más importante en el gasto corriente se dio en el gasto de consumo, con un incremento de US\$180.9 millones (11.3%); luego le siguió el aumento en transferencias corrientes de US\$130 millones (67.1%) – incluía los subsidios- y el pago de intereses con US\$76.67 millones. (Se transfirieron US\$158.3 millones en concepto de subsidios, US\$60.4 millones adicionales al año 2005).

⁹³ Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), “Informe trimestral de Coyuntura, cuarto trimestre de 2006”, Departamento de estudios Económicos y Sociales, Antiguo Cuscatlán, El Salvador, pág. 41-42.

* Comprende la deuda a cargo del Gobierno Central, Empresas Públicas no Financieras y Resto del Gobierno General.

La situación fiscal dio muestra de un deterioro con respecto al año 2008. El déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) subió 112% pasando de US\$195.2 millones en 2007 a US\$398.8 millones en 2008, lo que representó un porcentaje de PIB de -3.1, comparado con -1.9 en 2007. Ello fue resultado de un crecimiento de 8.3% en los ingresos totales, mientras que los gastos totales aumentaron 14.6%⁹⁴.

Los ingresos tributarios crecieron 7.5% hasta noviembre, reflejando en parte la desaceleración de la actividad económica. El gasto público aumentó en US\$479.8, asociado con un mayor gasto corriente principalmente por aumentos salariales, costos de insumo y de subsidios y mayor inversión.

El gasto en subsidios creció en más de US\$200 millones en 2008. Se dio un contraste de aumento de más de US\$200 millones en subsidios versus educación y salud que aumentaron apenas US\$60.8 millones y US\$64.9 millones, respectivamente hasta noviembre⁹⁵.

En el año 2009, el déficit del Sector Público no Financiero (SPNF), alcanzó los US\$907.4 millones a noviembre de 2009, superando al del año anterior en US\$398.8 millones. Para el cierre del 2009 el déficit fiscal fue de - 5.5% del PIB, comparado con - 3.1% en 2008, y fue el más alto desde 1984. Este comportamiento se debió a una caída del 10.3% en los ingresos, mientras que el gasto público creció cerca de 1.4%. Hasta noviembre el ahorro corriente alcanzó un valor negativo de US\$407.1 millones, reflejo de una caída de US \$370.9 millones en los ingresos corrientes y un aumento de US\$ 81 millones en el gasto corriente, explicada en su mayor parte por el incremento de salarios en el sector público. El déficit fiscal hasta noviembre se logró financiar en una proporción importante con deuda interna US\$ 500.3 millones, y a diferencia de años anteriores el financiamiento externo neto tuvo un aporte positivo US\$407.1 millones⁹⁶.

Aunque el 2009 tuvo el déficit fiscal más alto en los últimos 25 años, el aumento al gasto público no fue tan fuerte como los observados en 2006 y 2008. Por ejemplo en esos dos años hasta el mes de noviembre, el gasto público total aumentó US\$461.6 y

⁹⁴ Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), "Informe trimestral de Coyuntura cuarto trimestre de 2008", Departamento de Estudios Económicos y Sociales, Antiguo Cuscatlán, El Salvador, pág. 7.

⁹⁵ *Ibíd.*

⁹⁶ Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), "Informe trimestral de Coyuntura cuarto trimestre de 2009", Departamento de Estudios Económicos y Sociales, Antiguo Cuscatlán, El Salvador, pág. 8.

US\$539.7 millones, respectivamente mientras que en 2009, solo aumentó US\$52.8 millones, reflejando mayores restricciones fiscales. Sin embargo el peso de dicho aumento se acumuló para el 2010.

GRÁFICO 2.5
GASTOS E INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL DE EL SALVADOR



Fuente: Karla Urquilla, “Las cuentas del gobierno están en aprietos”, El Diario de Hoy, 14 de Julio 2010, Pág. 29.

El gráfico anterior que se refiere a los trimestres de los años 2007 al 2010, refleja que el Ejecutivo gastó más de lo que recibió en impuestos de los contribuyentes.

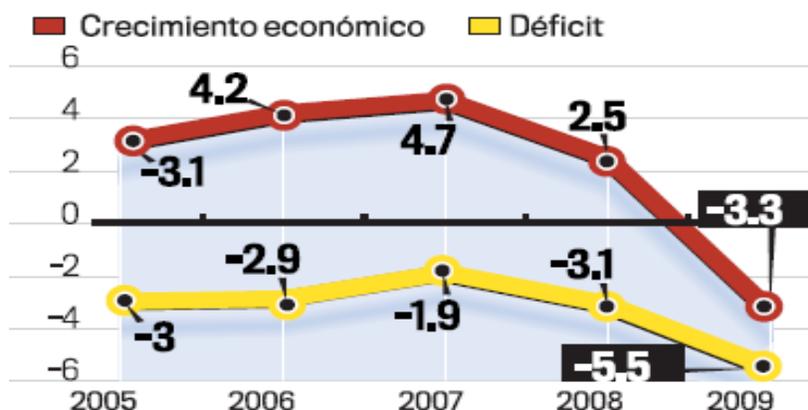
En 2009, según dato adicionales, la mayor presión sobre el gasto público provino del incremento en las remuneraciones del Sistema Público No Financiero (SPNF) que se estimó en US\$130.7 millones; el gasto en el costo de transacción de pensiones que subió US\$221 millones; y el pago de intereses con un aumento de US\$16.4 millones. Las cuentas del SPNF se expresó en la incapacidad del gobierno para ser frente a gastos corrientes previamente presupuestados lo cual contrasta con el planteamiento del presidente Saca de que El Salvador sobresale en Latinoamérica “porque somos un país con estabilidad económica y social atractivo para la inversión, con finanzas saludables”⁹⁷.

Un factor que contribuyó significativamente a la reducción en el gasto en otros rubros fue el menor gasto en subsidios generalizados; por ejemplo, al finalizar el primer trimestre de 2009 se eliminó el subsidio generalizado a la electricidad representando una reducción

⁹⁷ Ibíd. pág. 79.

de más de US\$100 millones respecto a 2008; para el subsidio al consumo de gas licuado hubo una reducción importante en el precio internacional del gas lo que alivió la factura en forma significativa. En conjunto, la reducción en subsidios en 2009 se estimaba alrededor de 0.6% del PIB, por las medidas tomadas por el gobierno anterior y por la coyuntura internacional de menores precios de energía⁹⁸.

GRÁFICO 2.6
DÉFICIT Y CRECIMIENTO ECONÓMICO DE EL SALVADOR
2005-2009



Fuente: Karla Urquilla, “Las cuentas del gobierno están en aprietos”, El Diario de Hoy, 14 de Julio 2010, Pág. 29.

En los últimos años el país ha tenido decrecimiento económico y déficit fiscal, por lo que para sostener y ajustar el presupuesto recurre a financiamiento externo e interno, lo que ocasiona un círculo de deuda que consiste en adquirir deuda para pagar deuda. Esta situación incrementa a la vez, los montos totales de endeudamiento que en un mediano plazo puede repercutir en insolvencia de pago.

El decrecimiento de la actividad económica salvadoreña en 2009 era evidente, pese a que las proyecciones de la Administración del Presidente Saca establecían un escenario muy optimista con tasas de variación del PIB real entre 1.0% y 2.5%, finalmente el planteamiento promovido por el gobierno de una economía “blindada” se desvaneció ante una dramática realidad: 2009 cerró con una tasa de variación de (-3.3), lo que representó

⁹⁸ Ibíd. pág. 79.

una caída espectacular en el ritmo de crecimiento de la economía equivalente a ocho unidades porcentuales con respecto a 2008⁹⁹.

Esta situación se explica en un complejo de determinantes asociados a factores externos e internos. Entre los primeros se destacan: la crisis internacional, los efectos negativos de la recesión económica en Estados Unidos, principal socio comercial de El Salvador, lo cual conllevó a una notable contracción de las remesas familiares (-8.5%) y la caída espectacular del valor de las exportaciones (-16.4%)¹⁰⁰.

Al respecto, Carlos Glower, señala que “Siendo una pequeña economía abierta y estando atada a una camisa de fuerza que es la dolarización, El Salvador es muy vulnerable a los acontecimientos económicos externos. Así, los choques económicos grandes y adversos provocados por la crisis financiera internacional han tenido un efecto devastador en su economía”¹⁰¹.

También Felipe Larrain, en un estudio del BID¹⁰², señala que es importante notar que con la dolarización adoptada en 2001 y dada la fuerte rigidez laboral que existe en El Salvador, hay un alto riesgo de que los shocks externos provoquen largos periodos de alto desempleo.

En entrevista al Director Ejecutivo para Centroamérica de la Calificadora de Riesgos Ficht, el 20 de julio de 2009, reconoce que “estamos viendo el crecimiento como un reflejo de un problema estructural, que está asociado a la forma que una economía como la salvadoreña está dolarizada, se ajusta cuando hay un choque externo”. En otras palabras, el hecho de carecer de una política monetaria y de reservas internacionales propias, anula la posibilidad de financiar el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, por lo que la economía salvadoreña tiene que ajustarse por el lado del crecimiento.

El fracaso de las políticas fiscales emprendidas durante las dos últimas décadas ha conducido a la bancarrota del Sector Público, lo cual constituye uno de los legados más

⁹⁹ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), “Segundo Informe sobre el estado de Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador”, San Salvador, El Salvador, 2010, pág. 45.

¹⁰⁰ *Ibíd.*

¹⁰¹ Glower, Carlos, “La Economía Política de la Dolarización en El Salvador”, FUNDE, San Salvador, 2010, disponible en: <http://www.funde.org/uploaded/content/article/1132746195.pdf> (Consultado 12-08-2011).

¹⁰² Larrain, Felipe, “El Salvador, ¿Cómo volver a crecer?”, BID, Serie de Estudios económicos y Sectoriales, diciembre 2003, BID, disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=420567> (Consultado 12-08-2011).

pesados que heredó la Administración del Presidente Funes. Se estima que a junio de 2009 el agujero fiscal superaba los US \$1500 millones¹⁰³.

Al hablar entonces de modalidades de endeudamiento externo se habla de la forma en que un país contrae obligaciones con entidades extranjeras, por medio de títulos valores: bonos, fideicomisos, LETES, entre otros.

De la manera que se mencionó anteriormente, el país ha recurrido a estos tipos de modalidades como una forma de ajustar el déficit presupuestario que ha tenido en los últimos años que ha motivado el incremento de la deuda y que al final es la población que deberá cancelarlo.

A continuación se describen las diferentes modalidades de endeudamiento utilizadas en El Salvador en los años recientes:

2.4.2 Letras del tesoro (LETES)

Las LETES son un instrumento de deuda de corto plazo que tienen su base legal en el Artículo 227 de la Constitución de la República, en los artículos 72 y 73 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado y la Ley de Presupuesto General del Estado de cada año. En esta última se define el monto máximo a emitir en un ejercicio fiscal.

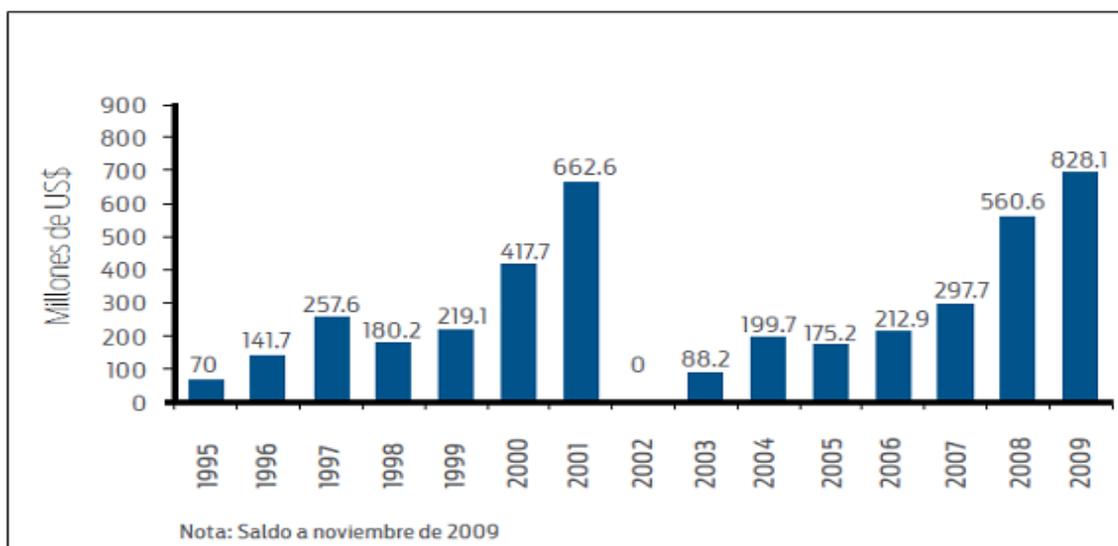
El objetivo de las LETES es financiar los déficits temporales de efectivo que se producen como producto del comportamiento cíclico de ingresos y gastos durante el ejercicio fiscal.

Dicho comportamiento cíclico y el hecho de que los ciclos de ingresos y gastos no se corresponden entre sí, da origen a deficiencias temporales de efectivo, que tienen que ser financiadas utilizando otras fuentes de financiamiento, entre las que, en el caso de El Salvador se utiliza la emisión de LETES a plazos no mayores a un año. La regla es que la deuda emitida en los momentos de déficit de efectivo se amortice en los momentos en que hay superávit.

¹⁰³ Ministerio de Hacienda, "Desempeño Fiscal 2009, Perspectivas 2010 y panorama de Mediano Plazo", Informe de fin de año del Ministerio de Hacienda a los medios de comunicación, 22 de diciembre 2009.

No obstante lo anterior, en el país no se ha cumplido dicha regla, ya que los superávits no han sido suficientes para compensar los déficits, debido en parte a razones coyunturales, como la ocurrencia de desastres naturales y recientemente la crisis económica; pero también debido a causas estructurales, como la rigidez del gasto público y debilidades en el sistema impositivo*, que profundizan las deficiencias de caja. La consecuencia es que año con año se va acumulando un saldo de LETES como lo muestra el siguiente gráfico, hasta llegar a un monto insostenible para las finanzas del Estado¹⁰⁴.

GRÁFICO 2.7
SALDOS ANUALES DE LETES EN EL SALVADOR 1991-2009
(MILLONES DE DÓLARES)



Fuente: Ministerio Hacienda

La parte correspondiente al endeudamiento interno, que hasta el año 2001 se presentaba con saldo en el Estado de Situación Financiera del Tesoro Público, respondía en un 100% al monto de obligaciones de corto plazo en concepto de colocación de Letras del Tesoro para cubrir deficiencias temporales de caja, pero éstas fueron liquidadas durante el año 2002, con base a lo establecido en el Decreto Legislativo No. 681 y No. 1005 de fechas 19 de diciembre de 2001 y 3 de octubre de 2002 respectivamente. De esa manera, se cancelaron las LETES y se sustituyeron por Títulos valores de Largo Plazo

¹⁰⁴ Ministerio de Hacienda, “Memoria de labores 2009-2010”, pág. 35.

* Conjunto de medidas encaminadas a la obtención de ingresos tributarios para financiar el gasto público.

(bonos-gasto corriente), lo que permitió una disminución de la presión de liquidez de la Caja Fiscal¹⁰⁵.

El informe de FUNSALPRODESE destaca que, “para el año 2004 el gobierno pudo deshacerse de las acciones que aún poseía en CTE/ANTEL, la empresa de telecomunicaciones privatizada parcialmente en 1998, y que le reportó 294.6 millones de dólares y que tuvo que utilizar, de manera encubierta, para financiar el déficit fiscal de ese año y el pago de LETES (deuda de corto plazo principalmente con los especuladores financieros vinculados al sistema financiero)”¹⁰⁶.

CUADRO 2.7
LETRAS DEL TESORO PÚBLICO, EL SALVADOR, 2002
(MILLONES DE DÓLARES)

Saldo al 31/12/2001	Valor Colocado	Valor Amortizado	Saldo al 31/12/2002
\$ 685.6	\$ 433.0	\$ 1,118.6	\$ 0.0

Fuente: Informe de Gestión Financiera 2002, Ministerio de Hacienda.

A partir del año 2006, al gobierno se le imposibilitó el financiamiento de deuda soberana y en su lugar se amplió el uso de LETES en US\$212.9. En 2007, se consolidaron US\$297.7 millones de dólares y en 2008 US\$560.6 millones.

En resumen, se puede afirmar que en los últimos 15 años se han producido dos ciclos de acumulación de deuda de corto plazo: de 1995 a 2002, período en el que el saldo de LETES llegó a US\$662.6 millones y de 2003 a 2009, cuando se llegó a acumular hasta noviembre de 2009 un saldo de US\$ 828.1. En ambos casos, el gobierno se vio en la necesidad de recurrir a la Asamblea Legislativa para autorizar la emisión de bonos de largo plazo para sustituir la deuda de corto plazo. En el caso más reciente, en 2008 y

¹⁰⁵ Ministerio de Hacienda, “Informe de la Gestión Financiera del Estado, Capítulo II, 2002,” Pág. 15, disponible en: http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Presupuestos_Publicos/Presupuestos_ejecutados/2002/CAPITULO_II.pdf

¹⁰⁶ Fundación Salvadoreña para la Promoción Social y el Desarrollo Económico (FUNSALPRODESE), “Desastre Fiscal y Gubernamental en General”, Revista Mensual N° 7 - San Salvador, octubre de 2005 - Año 9, pág. 4.

2009, el Gobierno, ante los problemas de liquidez y con el objeto de incentivar la compra de LETES, llegó a pagar tasas de interés mayores a las de mercado, distorsionando con ello el mercado financiero doméstico y motivando un desplazamiento de recursos al Estado (crowding out). Dicho saldo acumulado fue amortizado mediante la emisión de US\$ 800 millones en bonos a 10 años, realizada en noviembre de 2009, liberando con ello el espacio para emitir nuevos títulos de de deuda¹⁰⁷.

Según el Informe de la gestión financiera del Ministerio de Hacienda 2009, se destaca lo siguiente:

Durante 2009 se colocaron US\$ 1,182.8 millones de LETES, los cuales fueron amortizados en su totalidad, habiéndose incluido también en la amortización del año US\$ 525.5 millones del saldo inicial, por lo que durante 2009, se amortizaron US\$ 1,708.0 millones. A continuación se presenta un resumen del movimiento de LETES durante 2009:

CUADRO 2.8
LETRAS DEL TESORO PÚBLICO 2009
(MILLONES DE DOLARES)

Saldo al 31/12/2008	Valor Colocado	Valor Amortizado	Saldo al 31/12/2009
\$ 583.7	\$ 1.182.8	\$ 1.708.3	\$ 58.2

Fuente: Ministerio de Hacienda, "Informe de Gestión 2009".

Quando el endeudamiento en préstamos y bonos ha sido insuficiente para cubrir el déficit, el gobierno se ha visto obligado a retirar dinero efectivo de la economía mediante la colocación de LETES o Letras del Tesoro, adquiridas por banqueros y en general por especuladores financieros, función de retiro de dinero de la economía que antes la hacía el BCR para incidir en el control de la inflación y precios que giran a su alrededor, como la tasa activa de interés de los préstamos bancarios, lo que contribuye a que los bancos las mantengan altas y las pasivas incluso por debajo de la inflación¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Ministerio de Hacienda, op. cit. pág. 85.

¹⁰⁸ Ibíd. pág.85.

2.4.3 Bonos del Tesoro/ Eurobonos

Los Bonos del Tesoro Público son valores de mediano y largo plazo (plazo de 3 años en adelante). A través de ellos, el Gobierno adquiere la obligación de pagar su valor nominal en la fecha de su vencimiento. Y son anotaciones electrónicas en cuenta. La finalidad de los bonos es financiar el presupuesto de la nación.

En el Salvador la colocación de bonos en el mercado externo se da a partir del año 1999. Para 1998 se había programado la colocación de bonos en el mercado externo, sin embargo, dicha colocación se declaró inconstitucional y no se llevó a cabo. Es hasta 1999 que se realiza la primera colocación. A los bonos generados se les ha denominado “Eurobonos”¹⁰⁹.

Los bonos son ofrecidos mediante subasta pública a través del sistema electrónico de la Bolsa de Valores de El Salvador (www.Bolsa de Valores de El Salvador.com.sv/sineval), por medio de subastas competitivas a precios múltiples. La inversión mínima es de \$10,000.00.

Otra definición de Eurobono, es que son valores de deuda o bonos de largo plazo, emitidos por cualquier país en una divisa diferente a la moneda del país donde es emitido, el plazo es de 1 a 30 años. Actualmente El Salvador ha emitido Eurobonos a 7,10 y 30 años plazo¹¹⁰.

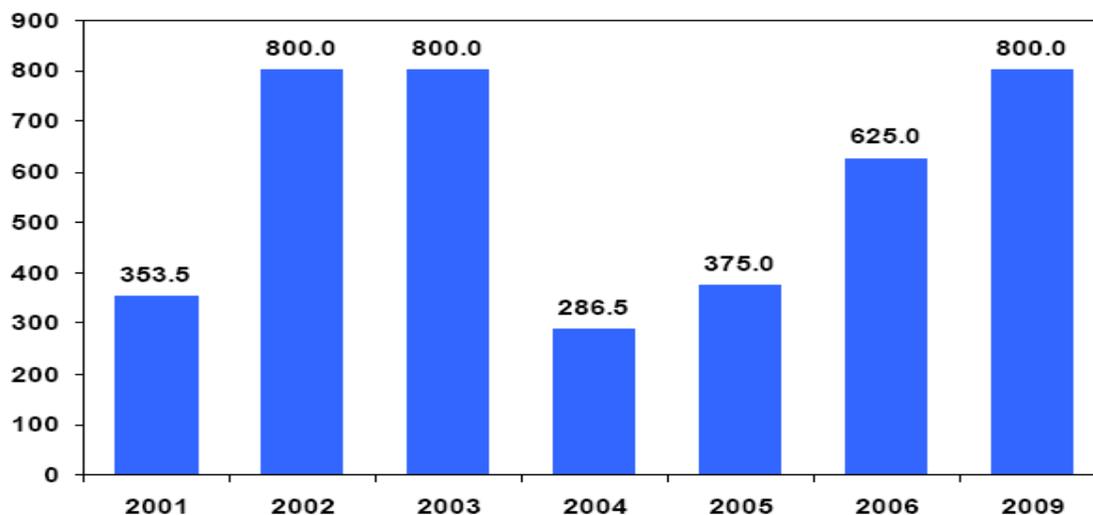
La colocación de estos valores es a través de Oferta Pública o Privada. En el primer caso, los Eurobonos se encontrarán inscritos en un mercado organizado. Estos bonos son emitidos en plazas financieras internacionales (es decir bolsas de valores como las de Estados Unidos, Luxemburgo, Londres, Japón, Frankfurt, etc.). Los Eurobonos salvadoreños se encuentran inscritos en la Bolsa de Valores de Luxemburgo donde son negociados. Los posibles adquirientes pueden ser grandes empresas multinacionales, bancos y organizaciones multilaterales, administradoras de cartera, empresas aseguradoras, fondos de pensiones, empresas en general y personas naturales.

El siguiente gráfico representa los años y las cantidades que el país ha emitido los bonos, que han sido utilizados para diferentes rubros.

¹⁰⁹ Aguilar Garza, Claudia, “Destino de la deuda pública en El Salvador 1999-2001”, Universidad José Simeón Cañas, pág. 50.

¹¹⁰ *Ibíd.* pág. 85.

GRÁFICO 2.8
EMISIONES DE BONOS DE EL SALVADOR 2001-2009
(MILLONES DE US\$)



Fuente: Ministerio de Hacienda, 26 de abril de 2010.

La emisión de bonos para el año 2004 que se encuentra en el Decreto Legislativo No. 349 fue de \$286,5 millones y fueron adjudicados para deuda previsional, contrapartidas de proyectos de inversión, gasto de capital y para amortización del servicio de la deuda y para el año 2005, se colocaron US\$375 millones de Bonos del Estado.

El saldo de la Deuda Externa al 31 de diciembre de 2005, según el informe de gestión financiera del Ministerio de Hacienda, tuvo un crecimiento de US\$ 8.4% derivado en gran medida por la colocación de bonos en el mercado internacional; el 40.6% del total del saldo de la deuda externa correspondió a los organismos de financiamiento externo y el 50.0% respondió a los títulos valores colocados en el exterior¹¹¹.

Para el año 2006, la colocación de los bonos en el mercado internacional por US\$ 625.0 millones representó el mayor monto de recursos recibidos para ese año. Al 31 de diciembre de 2006, el 37.7% del total del saldo de la deuda externa del Gobierno Central

¹¹¹ Ministerio de Hacienda, "Informe de Gestión Financiera 2005", El Salvador, pág. 27-28, disponible en: http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Presupuestos_Publicos/Presupuestos_ejecutados/2005/CAPITULO_II.pdf

correspondió a organismos internacionales y el 53.9% responde a los títulos valores colocados en el exterior¹¹².

La necesidad de emisión de 625.0 millones de dólares en bonos fue para financiar el déficit presupuestario de 2006 y representó un aumento de 338.5 millones a la cantidad de 286.5 millones de bonos colocados en mercados internacionales en 2004.

En el año 2009, se emitieron varios bonos cuya emisión fue autorizada mediante Decreto Legislativo número 30, 31 y 32, publicado en el Diario Oficial número 94, Tomo Número 383 del 25 de mayo de 2009 y fue destinado en:

- Decreto Legislativo N° 30 Emisión de títulos valores de crédito por \$350,000,000.00 para cancelar la emisión de certificados fiduciarios de educación, paz social y seguridad ciudadana (CEFES)
- Decreto Legislativo N° 31 Emisión de títulos valores de crédito por \$800,000,000.00 para convertir la deuda de corto plazo (LETES) en deuda de mediano plazo.
- Decreto Legislativo N° 32 Emisión de títulos valores de crédito por \$653,500,000.00 para pago anticipado o vencimiento de los Eurobonos 2011.

Este último \$653.5 millones sirvió para el pago de eurobonos que fueron emitidos en el 2001 y 2002 (ver tabla 2.1), que fueron utilizados para el pago de LETES que a la vez sirvieron para cubrir gasto corriente realizado entre 1995 y 2001.

La siguiente tabla muestra las emisiones de bonos desde el año 2001 hasta el año 2009 con su respectivo plazo de vencimiento. Los bonos próximos a vencer fueron los emitidos durante el año 2001 y 2002. Durante el periodo de estudio 2004-2009 el monto de bonos emitidos fue de \$2,086.5 millones.

¹¹² Ministerio de Hacienda, “Informe de Gestión Financiera 2006”, El Salvador, Pág. 25-26 disponible en:http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Presupuestos_Publicos/Presupuestos_ejecutados/2006/CAPITULO_III_2006.pdf

TABLA 2.1
EMISIONES DE BONOS EN EL SALVADOR
(MILLONES DE US\$)

Año Emisión	Año de Venc.	Emisiones Millones de US\$	Años Plazos
2001 a	2011	353.5	10
2002	2032	500.0	30
2002 b	2011	300.0	10
2003 a	2023	451.5	20
2003 b	2023	348.5	20
2004	2034	286.5	30
2005 a	2035	375.0	30
2006 b	2035	400.0	30
2006 c	2035	225.0	30
2009	2019	800.0	10
Total		4,040.0	

Fuente: Ministerio de Hacienda, 2010.

Hasta el año 2001, sólo el 8.8% del endeudamiento externo era en bonos pero para 2006, este tipo de endeudamiento público externo llegó a 53.9%. A agosto de 2005 el gobierno había recibido 47.3 millones de dólares en concepto de desembolsos de préstamos externos y 192.0 millones en LETES y 400.4 millones en Bonos¹¹³.

El endeudamiento mediante bonos y nuevos desembolsos de préstamos para cubrir el déficit presupuestario del país lo cual presentado ante la Asamblea Legislativa, bajo el proyecto de presupuesto “equilibrado”, representando una crisis irreversible de las finanzas públicas, que se sin una reforma a fondo de toda la política fiscal, tributaria en particular, llevándolo a un ciclo de endeudamiento prolongado.

Al analizar la mayoría de los recursos del endeudamiento externo, no sería alarmante si estos fondos hubieran tenido como destino la inversión en infraestructura económica y

¹¹³ FUNSALPRODESE, op. cit. pág. 4.

social. Sin embargo, la deuda externa del Gobierno Central mediante la colocación de bonos fue utilizada y sigue teniendo como destino el financiamiento de gastos corrientes y el pago de deuda pública, violándose la Constitución de la República y el Art. 92 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, Ley AFI, que prohíbe tajantemente que el endeudamiento público sea utilizado para financiar gastos corrientes.

2.4.4 Fideicomisos

Los fideicomisos son contratos o convenios por los que una persona o institución transmite bienes, cantidades de dinero o derechos presentes o futuros de su propiedad a otra persona o institución, para que ésta administre o invierta los bienes en beneficio de un tercero. Los fideicomisos ofrecen esquemas legales y seguros para generar y administrar recursos complementarios, los cuales pueden ser obtenidos a través de la emisión de certificados fiduciarios, donaciones, aportes, entre otros, a fin de que éstos contribuyan a que las instituciones y entes estatales encargados de velar por la seguridad y educación cumplan con su mandato.

Debido a los bajos niveles de recaudación, la fuente primaria del financiamiento del déficit fiscal fue el endeudamiento externo a través de préstamos bilaterales y multilaterales y, en los últimos años, a través de la colocación de valores en los mercados financieros internacionales. No obstante, ante la dificultad de no lograr la mayoría calificada en la Asamblea Legislativa para la aprobación de nuevos empréstitos, se decidió a partir de octubre de 2006, recurrir a una estrategia distinta para obtener los recursos necesarios para financiar la deuda previsional: la creación de un Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), establecido en el D.L. 98 del 07 de septiembre de 2006, instancia que tuvo la función de emitir títulos valores en la bolsa local, recursos que luego fueron transferidos al gobierno central para cubrir el déficit de pensiones; por medio de la venta obligatoria de Certificados de Inversión Previsional (CIP) a los fondos de pensiones administrados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)¹¹⁴.

Ante la existencia del FOP, se suscitó un debate sobre la legalidad de dicho instrumento, ya que las emisiones no contaron con la aprobación calificada de la

¹¹⁴ Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), "Informe Trimestral de Coyuntura Tercer Trimestre de 2009", Departamento de Estudios Económicos y Sociales, Antiguo Cuscatlán, El Salvador, pág. 48.

Asamblea Legislativa, requisito establecido en la Constitución de la República para la emisión de deuda. Sin embargo, no hubo un pronunciamiento por parte de la Corte Suprema de Justicia sobre el tema, por lo que el fideicomiso siguió funcionando con normalidad; aunque algunos juristas sostuvieron que tal como está impulsado este instrumento financiero, es inconstitucional¹¹⁵.

Un debate abierto sobre la existencia del FOP es el registro de la deuda previsional fuera del esquema del Sector Público no Financiero, ya que la deuda es emitida por el fideicomiso que es administrado por el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), situación que conduce a cierta confusión a la hora de analizar los resultados del sector público, por cuanto el Ministerio de Hacienda, publica cifras que algunas veces incluyen la carga de las pensiones y en otras no, dependiendo del usuario final de los datos.

En lo que respecta a deuda previsional hubo un aumento de US\$327.1 millones en 2005 a US\$384 millones en 2006. Parte de este incremento se financió a través de la emisión de Certificados de Inversión Previsional (CIP) comprados por los fondos privados de pensiones y por tanto, no implicaron un desembolso en efectivo para el fondo general de la nación. La primera emisión de CIP se realizó en octubre de 2006 por 90.7 millones¹¹⁶.

El 15 enero de 2007, hubo una segunda emisión de US\$76 millones para financiar la deuda previsional del primer trimestre del año.

Según René Novelino, Director de la Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones (ASAFONDOS), es la segunda ocasión en que el Ejecutivo colocó estos papeles en las AFP. “El monto fue por \$76 millones, a una tasa de mercado que podría andar por 6.10%, bastante parecida a la emisión de octubre”, agregó. Según las condiciones pactadas en la reforma, el Gobierno les cancelará los intereses de los CIP semestralmente en un plazo de 25 años. Además, les hará una amortización anual creciente, iniciando con 1%, que para este caso se comenzaría a pagar el 9 de enero de 2008¹¹⁷.

¹¹⁵ Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), “Seguridad Fiscal en El Salvador, medidas para fortalecer la tributación”, San Salvador, El Salvador, pág. 38.

¹¹⁶ Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), “Informe Trimestral de Coyuntura Cuarto Trimestre de 2006”, pág. 41-42.

¹¹⁷ Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz (ORMUSA), “Monitoreo Económico, Laboral y de Maquila”, disponible en:

La política de los fideicomisos continuó en 2007, con la creación del Fideicomiso para Obligaciones de Seguridad y Educación (FOSEDU), el que a través de la emisión de certificados de deuda en el mercado local debería recaudar entre los años 2007 y 2009, un total de US\$ 350 millones para financiar el fortalecimiento de las tareas de seguridad y el componente financiero del Plan Nacional de Educación 2021¹¹⁸.

Según el art. 16 de la ley de creación del Fideicomiso para la Inversión de Educación, Paz Social y Seguridad Ciudadana (FINEP), instituciones como la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), el Fondo Especial de los Recursos Provenientes de la privatización de ANTEL, FANTEL y la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA), estaban autorizadas para adquirir los Certificados fiduciarios para Educación y Seguridad (CEFES). Ello abrió un primer grupo de inversores públicos que pudieran comprar los CEFES.

CUADRO 2.9
DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO 2007
(MILLONES DE US\$ Y % DEL PIB)

Concepto	Valor	% del PIB
Deuda externa a mediano y largo plazo	5,212.0	25.6%
Deuda interna a mediano y largo plazo	1,869.1	9.2%
Fideicomisos FOP y FOSEDU	470.1	2.3%
Deuda interna de corto plazo (LETES)	297.8	1.5%
TOTAL	7,849.0	38.5%

Fuente: Banco Central de Reserva y Ministerio de Hacienda

De acuerdo al cuadro siguiente, se puede inferir, que el problema de los fideicomisos de la deuda previsional y el FOSEDU, aumenta la carga de la deuda a partir del año 2006, no sólo deuda externa sino también interna y al final: la deuda pública total. Esta problemática de no generarse recursos propios para hacer frente a las necesidades básicas, el país recurrirá para su financiamiento, el uso de préstamos internacionales, emisión de Letes o Bonos.

http://observatoriolaboral.ormusa.org/monitoreos/2007_01_monitoreo_economico_y_laboral.pdf

¹¹⁸ FUNDE, "Seguridad Fiscal en El Salvador", op. cit, pág. 38.

Como se observa en el cuadro la deuda total en el año 2004 fue de \$6,404.3 millones equivalente al 40.5% del PIB, siendo la deuda externa equivalente a \$4,508.6 millones que generó un mayor cargo en la deuda total. Al finalizar el año 2009 la deuda ascendió a \$10,370.9 millones equivalente al 48.4% del PIB, la deuda externa tuvo el mayor monto con \$6,636.7 millones seguido de la deuda interna, (incluye los fideicomisos) con \$3,734.2 millones.

De ahí, la inminente necesidad de una reforma fiscal integral, que únicamente se ha venido postergando a través de los años. Dicha reforma requiere entre otras cosas, gradualidad, transparencia de los involucrados, pero sobre todo, tener una visión de país que no responda a intereses partidistas.

CUADRO 2.10

CUANTÍA DE LA DEUDA EXTERNA, INTERNA Y FIDEICOMISOS EN EL SALVADOR

(MILLONES DE US\$)

	2004		2005		2006		2007		2008		2009	
Deuda Externa SPNF	4,508.6	28.5%	4,619.4	27.1%	5,397.3	28.9%	5,277.8	25.9%	5,416.5	24.5%	6,636.7	31.0%
GOES	4,221.9	26.7%	4,432.6	26.0%	5,153.0	27.6%	5,013.3	24.6%	5,039.0	22.8%	6,180.3	28.9%
LETES ^{1/}	104.1	0.7%	13.4	0.1%	16.3	0.1%	9.6	0.0%	7.7	0.0%	0.0	0.0%
Resto Sector Público No Financiero y Otros ^{2/}	3.7	0.0%	6.0	0.0%	6.3	0.0%	5.9	0.0%	13.2	0.1%	77.8	0.4%
Empresas Públicas No Financieras ^{2/}	178.9	1.1%	167.4	1.0%	221.7	1.2%	249.0	1.2%	356.6	1.6%	378.6	1.8%
Deuda Interna SPNF	1,895.7	12.0%	2,137.5	12.5%	2,077.6	11.1%	2,617.3	12.8%	3,352.4	15.2%	3,734.2	17.4%
GOES ^{3/}	1,790.4	11.3%	1,975.4	11.6%	1,790.2	9.6%	1,859.8	9.1%	1,914.4	8.7%	2,251.1	10.5%
Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) ^{4/}					90.8	0.5%	409.3	2.0%	725.2	3.3%	1,063.1	5.0%
Fideicomiso para Inversión en Educación, Paz Social y Seguridad Ciudadana (FOSEDU)							60.0	0.3%	160.0	0.7%	0.0	0.0%
LETES ^{1/}	95.6	0.6%	161.8	0.9%	196.6	1.1%	288.2	1.4%	552.8	2.5%	420.0	2.0%
Empresas Públicas No Financieras	9.7	0.1%	0.3	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%
Total	6,404.3	40.5%	6,756.9	39.6%	7,474.9	40.1%	7,895.1	38.8%	8,769.0	39.6%	10,370.9	48.4%

Fuente: Dirección General de Inversión y Crédito Público; Ministerio de Hacienda

Nota: Cifras excluyen deuda a cargo de las Municipalidades sin garantía del GOES.

1/ Valor Precio.

2/ Incluye deuda sin garantía del GOES, correspondiente a CEL (EPNF), CNR y FOVIAL (Resto del SPNF).

3/ Incluye eurobonos en poder de residentes.

4/ FOP Serie 'A'.

PIB 2009 \$21,415.5 mill.(Revisión con FMI al 17-12-2009)

2.5 TIPOS DE CRÉDITOS OTORGADOS SEGÚN LOS ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES

Entre los tipos de créditos concedidos por los organismos de financiamiento internacionales, a los países en vías de desarrollo se encuentran los del Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano Desarrollo (BID), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), etc. Éstos operan de acuerdo al objetivo para el cual fueron creados. En este apartado lo que se pretende es describir en forma precisa los tipos de crédito que éstas instituciones ofrecen a los países de acuerdo al nivel de desarrollo que poseen.

El Banco Mundial (BM) maneja cuatro tipos distintos de préstamos, controlando aspectos de inversiones, desarrollo institucional y políticas públicas de aproximadamente 150 naciones¹¹⁹.

1) Préstamos para proyectos: Este tipo de préstamos se otorga para desarrollar un proyecto en específico como carreteras, proyectos pesqueros e infraestructura en general.

2) Préstamos sectoriales, vía Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y Asociación Internacional de Fomento (AIF): Estos préstamos gobiernan todo un sector de la economía de un país, es decir, salud, energía, agricultura, etc. Conllevan condiciones que determinan las políticas y prioridades nacionales para dicho sector.

3) Préstamos Institucionales: Éstos sirven para la reorganización de instituciones gubernamentales con el fin de orientar sus políticas hacia el libre comercio y obtener el acceso sin restricciones, de las empresas transnacionales (ETN), a los mercados y regiones. Por otra parte sirven para cambiar las estructuras gubernamentales sin aprobación parlamentaria, bajo las directrices del Banco.

4) Préstamos de ajuste estructural: Este tipo de préstamos, fue creado teóricamente para aliviar la crisis de la deuda externa con el fin de convertir los recursos económicos nacionales en producción para la exportación y fomentar la entrada de las empresas transnacionales en economías restringidas. Los países del sur han experimentado estos ajustes y las consecuentes medidas de austeridad.

¹¹⁹Wikipedia, "Banco Mundial: Tipos de préstamos", disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Banco_Mundial, (Consultado 08-08-11).

Los préstamos del BIRF se negocian de forma individual, incluyen un periodo de cinco años sin necesidad de amortización; después los gobiernos prestatarios disponen de un plazo de 15 a 20 años para amortizar la deuda a los tipos de interés del mercado. El Banco nunca reestructura la deuda ni cancela un préstamo. Por su influencia en fuentes públicas y privadas el Banco figura entre los primeros lugares de acreedores de sus clientes.

El BID ofrece tres tipos de préstamos al sector público, también conocidos como Préstamos con Garantía Soberana (SG, por sus siglas en inglés) y son:¹²⁰

- **Préstamos de Inversión:** Este tipo de préstamos apoyan proyectos de inversión pública y privada en Latinoamérica y el Caribe.
- **Préstamos basados en Políticas:** Estos préstamos apoyan cambios institucionales y de política a nivel del sector y sub-sector a través de fondos de rápido desembolso.
- **Préstamos de Emergencia:** Estos préstamos apoyan a los países a enfrentar crisis financieras o económicas y desastres naturales.

2.5.1 Ventanillas de préstamos del BM y BID

En los tipos de préstamos otorgados por el BM se hará referencia a los Préstamos sectoriales, vía BIRF y AIF, donde la primera corresponde a la condición “dura” y el segundo a la condición “blanda”, haciendo una comparación en la misma línea con el BID y el FIDA.

Tanto el Banco Mundial como el BID tienen dos principales ventanillas de préstamos: una en la que se otorgan los préstamos en condiciones similares a las de la banca comercial, aunque más favorables; y otra en la que se otorgan préstamos en condiciones mucho más blandas a los países de menor desarrollo relativo. (VER CUADRO 2.11)

El BIRF representa en el caso del Banco Mundial la ventanilla **dura o normal** de préstamos y en caso del BID son los préstamos concedidos con recursos del **Capital**

¹²⁰ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Acerca del BID: Préstamos del sector público”, disponible en: <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/financiamiento-del-bid/prestamos-del-sector-publico-,6048.html> (Consultado 08-08-2011).

Ordinario¹²¹ (Capital exigible de 96% y capital pagadero en efectivo de 4% por los países miembros del BID)

A través de estas ventanillas, los bancos perciben un margen de intermediación, de manera similar a un banco comercial, percibiendo fondos que le permiten una creciente disposición de recursos y así aumentar su cartera de préstamos.

La ventanilla **blanda** del Banco Mundial está representada por la AIF (cuyas operaciones de financiamiento se denominan “créditos” en vez de préstamos) y en caso del BID son los préstamos concesionales otorgados con recursos del Fondo de Operaciones Especiales (**FOE**). Los países menos favorecidos reciben beneficios de los recursos del Fondo para Operaciones Especiales (FOE), cuyos activos están constituidos por las contribuciones de los países miembros del BID¹²².

CUADRO 2.11
COMPARACIÓN DE TIPOS DE PRÉSTAMOS DUROS Y BLANDOS DEL BIRF Y BID

Términos	BM		BID	
	BIRF	AIF	Capital Ordinario	FOE
Plazo	15-20 años	35-45 años	20-30 años	25-40 años
Periodo de gracia	5 años	10 años		5-10 años
Tasa de interés	Variable; AF1995: Aproxim.7% Tasa basada en Libor- 2009*	Por lo general sin interés	Variable; 5.6-6.8% en 1994 Tasa basada en Libor- 2009*	1-4% 0.25%*
Comisiones		0.75% ^a	0.75-1.25% ^b 1%	0.50% ^b 1% ^c

*Datos del BID: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35778022>

a: Comisión administrativa por créditos no desembolsados

b: Comisión crediticia

c: Comisión por inspección y supervisión

Fuente Banco Mundial: Informe Anual 1995; BID: Informe Anual de 1994

¹²¹ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Financiamiento Concesional”, disponible en: <http://www.iadb.org/es/bid-finanzas/espanol/financiamiento-concesional,1982.html>, (Consultado 08-08-2011).

¹²² *Ibíd.*

El principal criterio para que un país sea elegible para financiamiento de la AIF es su pobreza relativa (PIB por habitante inferior a US\$ 865 para el año fiscal 1996 y para el ejercicio de 2009 es de US\$1.165). Actualmente, en Centroamérica sólo Honduras y Nicaragua son elegibles para financiamiento de la AIF.

Algunos países, como India y Pakistán, cumplen las condiciones para recibir financiamiento de la AIF debido a sus niveles de ingreso per cápita, pero también tienen la solvencia crediticia necesaria para recibir ciertos préstamos del BIRF. Son países que pueden recibir “financiamiento combinado” del BIRF y la AIF.

En la actualidad, 79 países pueden recibir fondos de la AIF. En conjunto, en ellos viven 2.500 millones de personas, la mitad de la población total del mundo en desarrollo. Se estima que allí 1.500 millones de personas viven con ingresos de US\$2 al día o menos.

A diferencia del Banco Mundial, el BID no ha establecido un umbral (bajo la forma de un nivel dado de PIB por habitante) para acceder a su ventanilla preferencial (FOE); por ejemplo, en 1994 Argentina, una de las economías de mayor ingreso por habitante en América Latina, recibió un préstamo del FOE.

No obstante, se priorizan los países clasificados como de menor desarrollo relativo o mercados más limitados; es decir, los países de los grupos C y D de la siguiente clasificación:

**CUADRO 2.12.
CLASIFICACIÓN DE PAÍSES POR SU DESARROLLO**

Grupo A	Argentina, Brasil, México y Venezuela
Grupo B	Colombia, Chile y Perú
Grupo C	Bahamas, Barbados, Costa Rica, Jamaica, Panamá, Surinam, Trinidad y Tobago y Uruguay.
Grupo D	Belice, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guayana, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana

Fuente: PRISMA 1996.

Los países de los grupos C y D, a los que pertenecen los países centroamericanos, han obtenido el 63% de los préstamos concesionales y una tercera parte del financiamiento total otorgado por el Banco¹²³.

El BIRF obtiene la mayoría de sus fondos en los mercados financieros mundiales, los recursos de la AIF provienen principalmente de las contribuciones de los gobiernos de sus países miembros más ricos. La Asociación recibe fondos adicionales provenientes de los ingresos del BIRF y de los pagos efectuados por los prestatarios en concepto de reembolso de créditos anteriores.

Los donantes se reúnen cada tres años para reponer los recursos de la AIF; éstos mismos donantes son los que representan a los 79 países que forman parte de la institución que a la vez se encuentran distribuidas en diferentes Agencias de Cooperación y que participan en la gestión financiera existentes de cada país; para el caso de El Salvador, estos fondos se canalizan a través del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). Entre las cuales se mencionaran las de mayor relevancia como son KfW y USAID.

El FISDL, es el organismo ejecutor del Programa Comunidades Solidarias Rurales, el cual interviene en los 100 municipios en Pobreza Extrema Severa y Alta de acuerdo al Mapa Nacional de Pobreza (2005), que es una herramienta que permitió focalizar la pobreza en el país.

En dicha institución los diferentes cooperantes como el Gobierno de la República Federal de Alemania a través del Kreditanstalt für Weideraufbau (KfW) ha facilitado créditos blandos y canjes de deuda para El Salvador, por ejemplo en 2009 se canjeó un monto total de 10 millones de Euros (\$12.6 millones), para beneficiar específicamente a 18 municipios en Pobreza Extrema Alta y 5 municipios en Pobreza Extrema Severa¹²⁴.

Los Estados Unidos han brindado desde hace tres décadas más de 4.4 mil millones de dólares en asistencia para el desarrollo por medio de USAID y sus predecesores. Este

¹²³ Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA), "El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo", Operaciones en Centroamérica y Guía de Acceso a Información y Participación Pública, 1996, Pág.15-16.

¹²⁴ Alianza de Pueblos del Sur Acreedores de la deuda Ecológica, "EL SALVADOR - firman canje de Deuda con Alemania", disponible en: <http://www.deudaecologica.org/Deuda-externa-e-IFIs/EL-SALVADOR-firman-canje-de-Deuda-con-Alemania.html>

total consiste de 2.25 mil millones en subvenciones, 405 millones en préstamos blandos, 722 millones en ayuda alimenticia, y 1.1 mil millones en financiamiento para la balanza de pagos¹²⁵.

Otra institución que apoya a El Salvador es el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), en materia alimentaria y agrícola y con la cual se tiene financiamiento con créditos blandos. Los préstamos del FIDA se otorgan en condiciones ordinarias, intermedias o muy favorables, dependiendo del producto nacional bruto (PNB) per cápita de los países beneficiarios.

Los préstamos del FIDA proporcionan apoyo en diez grandes sectores: desarrollo agrícola; infraestructura rural; servicios financieros; riego; ganadería; pesca; aumento de la capacidad y desarrollo institucional; almacenamiento, elaboración y comercialización de alimentos; investigación, extensión y capacitación; y asentamiento de personas desplazadas. En estos tipos principales de proyectos se pone especial énfasis en la mujer en el desarrollo, el desarrollo comunitario sostenible a largo plazo, la conservación del medio ambiente, y las actividades agrícolas y no agrícolas generadoras de ingresos¹²⁶.

CUADRO 2.13.
CONDICIONES DE LOS PRÉSTAMOS DEL FIDA

	Condiciones muy Favorables	Condiciones Intermedias	Condiciones Ordinarias
PNB Per Cápita	USD \$ 805 o menos	comprendido entre USD \$806 y USD \$1,305	USD \$ 1,306 o más
Condiciones de los préstamos	Sin interés, pero con un cargo fijo por servicios del 0,75%.	Tipo de interés anual fijado en un 50% del tipo de interés variable de referencia	Tipo de interés anual fijado en un 100% del tipo de interés variable de referencia
Vencimiento	40 años	20 años	15 a 18 años
Período de gracia	10 años (incluidos en el plazo de vencimiento)	5 años (incluidos en el plazo de vencimiento)	3 años (incluidos en el plazo de vencimiento)

Fuente: Administración de préstamos y donaciones: Manual de Operaciones del FIDA, julio de 2003.

¹²⁵ USAID El Salvador, "Historia de USAID en El Salvador", disponible en: <http://elsalvador.usaid.gov/categoria.php?categoria=8&seccion=1>

¹²⁶ Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), "Administración de Préstamos y Donaciones: Manual de Operaciones", julio 2003, págs. 123-124, disponible en: www.ifad.org/pub/manual/lgs/manual_s.pdf. (Consultado 10-08-2011).

Lo que se ha podido observar es que las agencias de cooperación financiera, no son Estados participativos que pretenden dar sus aportes a los países en vías de desarrollo, sino que forman parte de los organismos multilaterales de financiamiento externo para cumplir sus objetivos y demandas ya estipuladas por dichos organismos. (Se presentan en forma de donaciones).

2.6 CONDICIONAMIENTOS DE LOS CRÉDITOS POR PARTE DE LOS ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES

Los organismos multilaterales, bilaterales y los bancos regionales, actúan como agentes de desarrollo para los países socios, con diferentes condicionamientos según el tipo crédito otorgado con el objetivo de resguardar sus propios intereses. De allí que las instituciones financieras puedan actuar libremente en la imposición de sus condicionamientos, sin temor de verse perjudicadas en el momento de prestar sus servicios, y los países prestatarios se ven obligados a aceptar los diferentes términos de sus acreedores, por presentar en algunos casos intereses más bajos y según la relación en la que estos países han estado supeditados en el transcurrir del tiempo.

Las “condiciones”, y la “condicionalidad” es un asunto vivamente debatido en el mundo subdesarrollado. Cada documento de préstamo especifica naturalmente unas condiciones básicas. Como mínimo un acuerdo de préstamo afirma que este es concedido a condición de que sea reembolsado, normalmente con un calendario de pagos adjunto. Muchos préstamos imponen condiciones diseñadas para incrementar la posibilidad de liquidación. La “condicionalidad” se refiere a condiciones más rigurosas, que a menudo convierten el préstamo en una herramienta de política. Por ejemplo, si el FMI desea que una nación liberalice sus mercados, puede devolver el préstamo a plazos, y los subsiguientes abonos están subordinados a pasos verificables hacia la liberalización¹²⁷.

La austeridad fiscal, la privatización y la liberalización de los mercados fueron los tres pilares aconsejados por el Consenso de Washington durante los años ochenta y noventa.

¹²⁷ Stiglitz, Joseph, “El Malestar de la Globalización” España, 2006, disponible en: <http://www.alfaguara.com/uploads/ficheros/libro/primeras-paginas/200701/primeras-paginas-malestar-globalizacion.pdf> (consultado 10-08-11).

Conjunto de ejes que Williamson denominó al núcleo de los condicionamientos asociados a los préstamos que otorgan las instituciones internacionales, lo cual constituyen un mecanismo muy efectivo que garantiza la penetración del capital transnacional para asirse del control de importantes sectores en las economías periféricas, lo cual se detallará ampliamente en el siguiente apartado.

2.6.1 Los Programas de Estabilización Económica y Programas de Ajuste Estructural en El Salvador

En este apartado se enfoca en hacer una reseña histórica de cómo han surgido y como se han establecido las diferentes condicionalidades desde la restitución de los préstamos hasta la fecha.

Con el restablecimiento de los programas de préstamos con El Salvador por parte de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) en 1990*, luego de que el gobierno del partido ARENA (1989-1994) reanudara los pagos por deuda externa, se inician en el país un conjunto de reformas estructurales e institucionales basadas en los lineamientos definidos por los Programas de Ajuste Estructural (PAE) y de Estabilización Económica (PEE) y la agenda propia del capital salvadoreño a fin de facilitar la participación privada en la economía, quedando en manos de esas instituciones la función de orientar y supervisar el proceso de ajuste estructural del país¹²⁸.

Ante ese contexto, los organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), se volvieron intermediarios para negociar la deuda externa de los países con los bancos internacionales, implementando unos paquetes de medidas que integran lo que han llamado PAE/PEE, y buscaron facilitar los procesos de apertura de las economías con limitada intervención del Estado.

De acuerdo a los organismos financieros se tenían que crear las bases para el marco institucional Neoliberal en el Estado a través de: (I) *la desnacionalización* (venta de activos públicos), (II) *la desregulación* (introducción de competencia en los monopolios

¹²⁸ Moreno, Raúl, "El marco jurídico para la privatización del agua en El Salvador", El Salvador, febrero 2005, pág. 15

* Debido a la guerra civil y a las políticas económicas erradas, según el Banco Mundial, seguidas por el gobierno demócrata cristiano (1984-1989), éste dejó de conceder préstamos al país durante la mayor parte de esa década, a excepción de un pequeño préstamo para reconstrucción concedido después del terremoto que asolara gran parte de San Salvador en octubre de 1986.

instituidos por ley) y, (III) *la contratación externa de servicios* (concesión de franquicias a empresas privadas para producir bienes y servicios financiados por el Estado)¹²⁹.

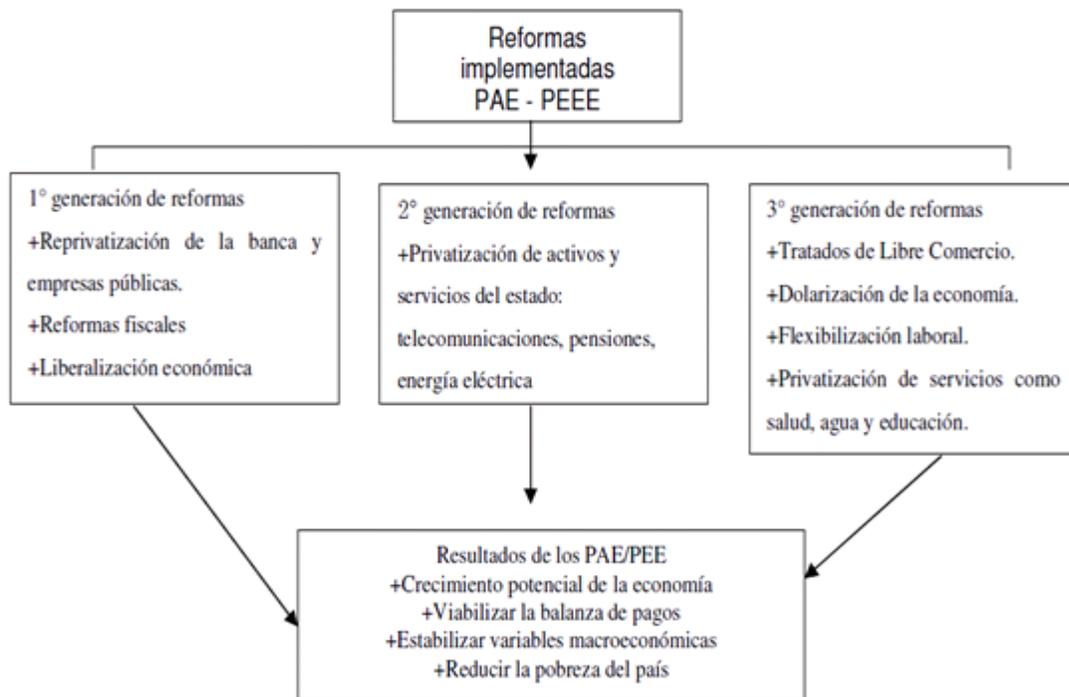
En el caso de El Salvador se ha observado lo mismo, el diseño de los programas e implementación de los mismos se hizo a través de los condicionamientos y/o componentes de los préstamos de ajuste, y con nula participación de la sociedad civil. En otras palabras, la implementación de los PAE/PEE en el país se ha hecho basándose en condicionantes impuestas que se tienen que cumplir para poder ejecutar los recursos o préstamos otorgados por el Banco Mundial, el FMI o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sin que la sociedad, sobre la cual recaerá el peso de las medidas, sea participe en la discusión y ejecución de las medidas¹³⁰.

Con la aplicación de PAE/PEE se pueden identificar tres generaciones de reformas (ver Figura 1) las cuales conducirían a potenciar el crecimiento de la economía, equilibrar la balanza de pagos, estabilizar variables macroeconómicas y reducir la pobreza del país.

¹²⁹ Rodríguez Meléndez, Roberto Enrique, "Neoliberalismo y modernización del Estado en El Salvador: Análisis de tres procesos: Privatización, desregulación y descentralización", Universidad Internacional de Andalucía Sede Iberoamericana Santa María de la Rábida 2006, pág. 16.

¹³⁰ Moreno, Raúl, op. cit. pág.15.

FIGURA 2.1
GENERACIONES DE REFORMAS DE LOS PAE/PEE EN EL SALVADOR



Fuente: Lara, Edgar, “El Salvador a trece años de políticas de ajuste y estabilización económica”.

En 1990 inició la **primera generación de reformas neoliberales** con las privatizaciones de algunas de las empresas públicas fue una condicionante del primer préstamo de ajuste estructural otorgado a El Salvador. Ese préstamo planteaba entre las condiciones: la privatización de los bancos y asociaciones de ahorro y préstamos nacionalizados, acciones para reformar el IRA (Instituto Regulador de Abastecimiento) y vender sus activos, planes de acción para el traspaso de los bienes del INAZUCAR e INCAFE. En el segundo préstamo, continuaban como requisitos: las privatizaciones, en especial de la zona libre de San Bartolo, de la Compañía Cemento Maya y de las bodegas del INCAFE¹³¹.

La **segunda generación de reformas** inició con el préstamo de Asistencia para la Modernización del Sector Público, que incluía 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 pensión, el sistema de

¹³¹ Ibíd. pág. 104.

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.

En los sectores de energía y telecomunicaciones estos proyectos del BIRF y del BID llevaron a preparar el marco legal, regulatorio e institucional que promovió la inversión privada en el sector. Con la privatización del sector eléctrico se conformó un dúopolio en la generación térmica, las plantas del Estado fueron compradas por dos transnacionales estadounidenses –Duke Energy y Nejava Power--; en la distribución de electricidad se estableció un monopolio privado: una sola empresa --AES Corporation- controla el 80% del mercado de distribución y provee el servicio con las tarifas eléctricas más altas del mundo —solo debajo de Japón--. En el sector de las telecomunicaciones este proceso llevó a la consolidación de un dúopolio conformado por dos empresas transnacionales – Telefónica de España y France Telecom de Francia--, de cuya gestión se derivan adversas condiciones en términos tarifarios para los consumidores y consumidoras¹³².

La **tercera generación de reformas** arrancó con la concesión de seguridad y alimentación en el ISSS, la concesión del puerto marítimo de Acajutla y la venta de servicios de salud.

Muchas de las medidas planteadas en la tercera generación aún no se han hecho efectivas, como por ejemplo la privatización de algunos servicios públicos (agua) y la flexibilización laboral. Sin embargo, existen algunas propuestas orientadas a liberalizar los servicios públicos, y se cree que algunos préstamos otorgados por los organismos financieros en materia de modernización de los servicios públicos, conducirán posteriormente a la privatización de éstos.

En este proceso también se dio la venta de zonas francas y la concesión de servicios de limpieza de oficinas e instituciones públicas a empresas privadas. Se eliminaron desde un inicio la inmensa mayoría de controles sobre precios de bienes de consumo popular, así como la supresión de subsidios a los servicios básicos (agua, electricidad, y recientemente al transporte público).

Si bien algunas medidas de la tercera generación de reformas como la dolarización y los Tratados de Libre Comercio, no parecen en la concepción de los PAE/PEE antes

¹³² Ibíd. pág. 104.

planteadas, son medidas que contribuyen a la apertura comercial y crean climas propicios para la atracción de inversión extranjera.

Como parte de las políticas ofertistas que se incluyen en los PAE-PEE a manera de incentivo empresarial para la creación de empleo, la flexibilización de las relaciones laborales ha contribuido en El Salvador a la conformación de una estructura de distribución del ingreso, que privilegia a los empresarios respecto de las personas trabajadoras¹³³.

El primer paso concreto para la modernización del Estado, fue la aprobación de la Ley Temporal de Compensación Económica por Servicios Prestados en el Sector Público, conocida popularmente como “Ley de Retiro Obligatorio” con la cual se suprimieron 14,000 plazas del sector público, consideradas como “innecesarias”. Esta decisión no ha contribuido a redimensionar el tamaño del Estado, ni los montos del gasto corriente destinados para sueldos y salarios, pues el número de plazas de la Administración Pública sigue siendo significativo y continúa creciendo¹³⁴.

No cabe duda que las políticas de ajuste han afectado directa e indirectamente en las condiciones de vida de las personas trabajadoras —empleadas, desempleadas y subempleadas—, impactando negativamente en su capacidad adquisitiva, en los servicios que reciben y, en general, en la pérdida de su bienestar.

En el periodo de estudio cabe mencionar también que los desembolsos estuvieron atados al cumplimiento de una serie de condiciones que continuaron con el modelo neoliberal en el país, entre las más importantes se mencionaran las siguientes: subsidio al gas, la consolidación de las superintendencias, mantener la dolarización y el agua.

- **Subsidio al gas:**

Focalizar el subsidio al Gas Licuado de Petróleo (GLP) hacia los sectores más necesitados y poner en marcha un Pacto Fiscal son las dos condiciones principales que exigen el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) para otorgarle al país financiamientos de apoyo presupuestario¹³⁵.

¹³³ Moreno, Raúl, “La Globalización Neoliberal en El Salvador un Análisis de sus Impactos e Implicaciones”, Barcelona, diciembre 2004.

¹³⁴ *Ibíd.*

¹³⁵ El Diario de Hoy, “Amarran Créditos a Pacto Fiscal y a Focalizar Subsidios”, Negocios, San Salvador 28 de Abril de 2010, pag.27.

Los fondos del BID ascienden a \$200 millones, correspondientes al segundo tramo del programa de apoyo presupuestario, que son recursos de libre disposición del Gobierno. De estos \$100 millones, el BID ha puesto como condición que, antes de que finalice el año, el país cumpla con la focalización del subsidio al gas y del 'drawback' (incentivo a los exportadores).

De igual forma, el Gobierno ha tenido que plantear un sistema para focalizar el subsidio al gas, el cual entrará en vigor, tras una prórroga del mismo Gobierno, a partir del 1 de febrero de 2011, debido a que el Fondo Monetario Internacional (FMI) lo ha puesto de condición para seguir desembolsando fondos al país para diversos proyectos prometidos por el Ejecutivo¹³⁶.

El préstamo de El Salvador por parte del Banco Mundial de \$450.0 millones que conforman los préstamos para políticas de desarrollo (PPD) aprobadas en 2008, se centra en una reforma del sistema tributario (la implementación de dos nuevos impuestos y la eliminación de los subsidios a la electricidad) y mejoras en la protección social y la educación¹³⁷.

- **Fusión de las Superintendencias:**

Otra propuesta que llegó a la Asamblea Legislativa a toda prisa y se intentó aprobar en la última plenaria del año fue la fusión de las tres superintendencias del país: de Valores, Pensiones y Financiera, un requisito puesto por el FMI también para la aprobación de créditos, lo cual había acordado previamente con el actual Gobierno¹³⁸.

Crear y dar vida a la ley de supervisión al sistema financiero es uno de los compromisos que adquirió el Gobierno cuando se aprobaron los \$785 millones como préstamo precautorio del Fondo Monetario Internacional.

El principal argumento y a la vez el requerimiento del Fondo Monetario Internacional, para llevar a cabo la fusión de las tres superintendencia en una sola, fue la necesidad de

¹³⁶ Urquilla, Katlen, "Diputados legislan presionados por organismos internacionales", San Salvador 29 Diciembre 2010.

¹³⁷ Romero, María José, "Banco Mundial Impone Severas Condiciones a América Latina" disponible en:

<http://www.elciudadano.cl/2009/11/02/banco-mundial-impone-severas-condiciones-a-america-latina/>

¹³⁸ *Ibíd.*

supervisar de forma consolidada a los conglomerados financieros, pero como se ha venido diciendo en los artículos anteriores, la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, de reciente aprobación, está totalmente ausente de regulaciones que permitan la supervisión consolidada¹³⁹.

Un conglomerado financiero está constituido, fundamentalmente, por un banco y las empresas prestadoras de servicios financieros que complementan el giro bancario. En El Salvador, además, están formados por empresas aseguradoras y por empresas administradoras de fondos de pensiones y una controladora o holding.

Cuando los empresarios del sistema financiero deciden llevar a cabo la prestación de servicios financieros por medio de conglomerados, el fin principal es maximizar el uso del capital que aportan, así como de los recursos de los ahorrantes.

En conclusión, no tiene mayor importancia integrar en una sola institución la supervisión del sistema financiero, si la función supervisora se sigue llevando a cabo como si se tratase de sujetos individuales, como ocurrirá con la nueva Superintendencia. Lo que sí haría sentido es que una vez integradas las tres superintendencias tuvieran la capacidad legal de llevar a cabo acciones supervisoras tomando a todo el conglomerado financiero como un sujeto de derechos y obligaciones o al menos imputar a la entidad controladora las deficiencias en mediciones prudenciales que se determinen en forma consolidada; pero de estas facultades se cuidó el Ministro de Hacienda, seguramente no por ignorancia.

- **Mantener la dolarización:**

El Gobierno ratificó su compromiso de como una herramienta fundamental para preservar y consolidar la estabilidad financiera y cambiaria.

La política fiscal del gobierno de la República está respaldada por el acuerdo Stand-by suscrito con el Fondo Monetario Internacional para el período 2010-2012, que se constituye en un instrumento de garantía ante los mercados financieros e inversionistas. Dicho acuerdo está en total concordancia con el Plan Quinquenal de Desarrollo y reafirma

¹³⁹ Arias, Salvador, Diario Colatino, "Lo ausente en la fusión de las Superintendencias del Sistema Financiero", San Salvador 17 de febrero de 2011.

el compromiso del presidente Mauricio Funes y su Gobierno con la estabilidad macroeconómica y con el manejo responsable de las finanzas públicas¹⁴⁰.

(Esos recursos eran en el caso de que hubiera crisis financiera, de liquidez), esta política macroeconómica viene a definir la pérdida de soberanía del Estado, al no contar con una Banca que lo respalde.

- **Privatización del servicio del Agua:**

Las reformas al sector hídrico y al subsector de agua y saneamiento se empujaron en El Salvador desde dos perspectivas: la gestión ambiental y –principalmente- la modernización del Estado y la reforma sectorial en áreas de infraestructura.

En el Sector de Agua Potable y Saneamiento el BID es el principal financiador, el BM ha participado por medio del Préstamo de Asistencia Técnica para la Modernización del Sector Público, en cuyo componente de privatización apoya “el establecimiento de un clima regulatorio favorable para el sector privado; servicios para la preparación y subasta de concesiones en el sector; y estudios para ambientales para identificar debilidades potenciales y recomendar medidas legales e institucionales para corregirlas, para garantizar que las políticas y prácticas de privatización sean ambientalmente sanas”¹⁴¹.

En la actualidad el proceso de privatización del agua planteado desde las reformas impulsadas por el BID, se complementa con el Plan Puebla Panamá (PPP), los TLC y el proyecto del ALCA. Con ello se busca crear el marco jurídico que amarre las privatizaciones de los servicios públicos que aún están proveídos por el Estado y además, generar las condiciones de infraestructura y seguridad nacional para la instalación y control de estas áreas por parte de las corporaciones estadounidenses.

Para ilustrar cómo el PPP está impulsando “sigilosamente” la privatización de los servicios públicos en la región, retomamos su componente de interconexión energética mesoamericana denominado Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC). El principal objetivo del SIEPAC es la creación y puesta en marcha de un mercado eléctrico regional y el desarrollo de obras regionales de infraestructura para la transmisión eléctrica.

¹⁴⁰ Gobierno de El Salvador, “Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014”, pág.91 y 96.

¹⁴¹ *Ibíd.*

En el marco del PPP y del SIEPAC se apresta la privatización de las empresas públicas: Empresa de Transmisión Eléctrica Salvadoreña (ETESAL), Geotérmica Salvadoreña (GESAL) y las presas hidroeléctricas propiedad de CEL. La privatización de la generación hidroeléctrica es un vector que también estimularía la privatización del agua, dado que las principales presas hidroeléctricas se ubican en el cauce del Río Lempa –zona infiltración del agua que abastece el sistema del AMSS (Área Metropolitana de San Salvador); además, trasladar las presas a manos privadas exigiría modificar del Art. 105 de la Constitución que prohíbe la propiedad territorial que exceda a las 245 Has. dado que los embalses superan con creces este límite, y con ello se abre la posibilidad de la reinstalación del latifundio, quebrando los vestigios de la reforma agraria¹⁴².

- **La privatización de la Seguridad Social en El Salvador**

Parece innegable que dicho sistema está en crisis, debido principalmente al desmantelamiento del Estado de Bienestar y su principal componente: la Seguridad Social que se han planteado alternativas a la prestación de este servicio, sobre todo a partir del auge del modelo neoliberal. Una de ellas consistirá en su privatización: es decir, el paso de una institución dependiente del Estado y bajo su responsabilidad y cargo para convertirse en un mecanismo privado de ahorro gestionado por empresas privadas, aún cuando el papel del Estado seguiría siendo importante, al obligar a la afiliación (el sistema no es voluntario) y al regular con detalle el régimen, garantizando inclusive el pago de pensiones mínimas, en algunos casos¹⁴³.

La propuesta entonces del nuevo paradigma prestacional surge ante la argumentación del “agotamiento del sistema previsional clásico”, ya que éste último es “económicamente ineficiente” y “socialmente injusto”.

A esta crisis respondieron organismos multilaterales como el Banco Mundial que en 1994 hizo público su informe titulado “Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de ancianos y la promoción del crecimiento”, constituyéndose como un

¹⁴² *Ibíd.* págs. 109 y 110.

¹⁴³ Rodríguez Meléndez, Roberto Enrique, “Neoliberalismo y modernización del Estado en El Salvador Análisis de tres procesos: Privatización, desregulación y descentralización, Universidad Internacional de Andalucía Sede Iberoamericana Santa María de La Rábida, 2006, pág. 17

documento importante e influyente en Latinoamérica para la adopción de este nuevo sistema de prestacional¹⁴⁴.

La estrategia del Banco Mundial gira en torno de dos hipótesis centrales. La primera es que un sistema de pensiones totalmente capitalizado acrecentará el ahorro global y conducirá al aumento de las inversiones productivas y del crecimiento económico. La segunda es que, merced a las ventajas de la competencia y de la independencia de intervenciones políticas, será más eficaz que un sistema público.

En otras palabras, podríamos decir que para el modelo promocionado por el BM la política de crecimiento incluye –o debe de incluir- una determinada política previsional, que no es otra que la sustitución de los actuales sistemas por fondos de pensiones, por medio de regímenes organizados como cuentas individuales administradas por empresas privadas. Esta vía estaría orientada prioritariamente –o por lo menos, perseguiría como objetivo- solucionar un problema de déficit fiscal.

La influencia del modelo ha tenido éxito sobre todo en Latinoamérica ya que para 1997 se estimaba que de 221 regímenes de Seguridad Social existentes en 173 países en el mundo sólo 8 habían experimentado el cambio de paradigma prestacional comenzado con Chile en 1981, para seguir con México, Argentina, Bolivia, Colombia, Perú, Uruguay y El Salvador.

Sobre la base de este “paradigma” arrancarían -muy influenciado por los posicionamientos de entidades crediticias como el BM-, en El Salvador el proceso de sustitución del “Sistema de Seguridad Social Clásico” por un sistema obligatorio de cuentas de ahorro individuales para pensiones, administrado por el sector privado empresarial.

2.7 EVOLUCIÓN - CALIFICACIÓN DE RIESGO SOBERANO DE EL SALVADOR

Las calificadoras de riesgo de crédito son instituciones que evalúan la capacidad y voluntad de pago del emisor de deudas o títulos valores. Después de un análisis cualitativo y cuantitativo las calificadoras de riesgo asignan a instituciones financieras, países, bonos o títulos valores, una nota o calificación que pertenecen a una escala

¹⁴⁴ Ibíd. pág. 111.

preestablecida por la agencia calificadora. Cada una tiene su propia escala de evaluación, pero en definitiva todas miden lo mismo y tienen el mismo objetivo: informar a los inversionistas en general, de los aspectos macros y micro-económicos de un país, una, institución de gobierno, institución financiera, corporación o un valor específico¹⁴⁵.

Otra definición sería, las calificadoras de riesgo son empresas privadas dedicadas a la evaluación de un país desde el punto de vista político, económico y social la cual da una calificación que sirve de instrumento para las decisiones de inversión y permite mitigar el riesgo que supone invertir en activos financieros de diversos prestatarios, ya sean estos países, entidades estatales, provincias, ciudades o empresas¹⁴⁶.

Los servicios de nota o calificación de riesgo de crédito que ofrecen las agencias calificadoras, permite al comprador estar completamente actualizado para la toma de decisiones de inversión.

La calificación es una opinión de una entidad independiente especializada en estudios de riesgo, sobre la calidad crediticia de una emisión de títulos. De esta manera las sociedades calificadoras de valores promueven la eficiencia y estabilidad en el mercado de valores.

Existen varias agencias calificadoras de riesgo de crédito, sin embargo, las más reconocidas a nivel internacional son: Standard and Poor, Moody's Investors Service, Fitch & Rating y Duff & Phelps

La evaluación del riesgo crediticio se basa en el análisis de la interrelación de los elementos tanto cualitativos como cuantitativos que afectan o pueden afectar el cumplimiento de los compromisos financieros adquiridos por un emisor. Entre los cualitativos se encuentran factores tales como: entorno macroeconómico, sector en que desarrolla su actividad, posición competitiva a nivel nacional e internacional, planes y estrategias, calidad de la administración, innovaciones tecnológicas oportunidades de mercado y políticas de control y auditoría. La calificación también implica el análisis cualitativo que evalúa aspectos contables, financieros, de mercado, proyecciones, flujos de ingresos y egresos, productividad, proveedores, clientes, entre otros.

¹⁴⁵ Pérez, Jorge, "Rol de las Agencias Calificadoras de Riesgo", pág. 1, disponible en: <http://www.usma.ac.pa/biblioteca/Profesores/JorgePerez/ROL%20DE%20LAS%20AGENCIAS%20CALIFICADORAS%20DE%20RIESGO%20II.pdf>, consultado (02-07-11).

¹⁴⁶ Ibíd. pág. 111.

La calificación de riesgo ofrece ventajas para el desarrollo del mercado de valores, entre las que se pueden mencionar:

- Contribuye a una mayor transparencia y uso de la información en el mercado de títulos de deuda.
- Facilita a los inversionistas institucionales diseñar portafolios de inversión balanceado de acuerdo con el riesgo.
- Permite a los inversionistas involucrar fácilmente el factor riesgo en la toma de decisiones y tener un parámetro de comparación del mismo entre alternativas similares de inversión.

En las clasificaciones de riesgo de la deuda soberana, las agencias calificadoras utilizan letras, que a su vez se agrupan en dos grupos denominados, respectivamente, grado de inversión y grado especulativo.

CUADRO 2.14.
NOMENCLATURA DE CLASIFICACIONES DE RIESGO

	Standard & Poor's	Moody's	Fitch-IBCA	Duff & Phelps
Grado de inversión				
Máxima Calidad	AAA	Aaa	AAA	AAA
Alta Calidad	AA+	Aa1	AA+	AA+
	AA	Aa2	AA	AA
	AA-	Aa3	AA-	AA-
Fuerte capacidad de Pago	A+	A1	A+	A+
	A	A2	A	A
	A-	A3	A-	A-
Capacidad adecuada de Pago	BBB+	Baa1	BBB+	BBB+
	BBB	Baa2	BBB	BBB
	BBB-	Baa3	BBB-	BBB-
Inversiones Especulativas				
Pago probable pero incierto	BB+	Ba1	BB+	BB+
	BB	Ba2	BB	BB
	BB-	Ba3	BB-	BB-
Alto riesgo	B+	B1	B+	B+
	B	B2	B	B
	B-	B3	B-	B-
Dudosa probabilidad de pago oportuno	CCC+	Caa1		
	CCC	Caa2	CC	DDD
	CCC-	Caa3		
	CC	Ca		
	C	C		
Incumplimiento	D		DD	DD

Fuente: Gorfinkiel y Lapitz, "Globalización, Riesgo país y alternativas".

Cuando una deuda soberana recibe el grado de inversión, significa que la empresa calificadora no tiene ninguna duda de que el país en cuestión cumplirá con sus compromisos de deuda; con grado especulativo, significa que existe algún grado de riesgo para el inversionista en la adquisición de títulos de deuda.

En otros términos, el propósito de estos tipos de calificaciones es dar una señal a los inversionistas sobre la seguridad de pago de los documentos de deuda que adquieran de cierto país. Esto genera una demanda de títulos de los países calificados.

CUADRO 2.15

ESCALA DE CALIFICACIÓN DE RIESGO DE CORTO PLAZO UTILIZADA POR LAS PRINCIPALES CALIFICADORAS DE RIESGO

A1	alta capacidad de pago en tiempo, si tiene una característica crediticia especialmente fuerte, se asigna una calificación de A1+
A2	buena capacidad de pago en tiempo pero grado de riesgo respecto a las A1 es mayor y la capacidad de pago en tiempo podría verse afectada por cambios adversos.
A3	adecuada capacidad de pago pero capacidad tiene más posibilidades de verse afectada ante cambios adversos que obligaciones de mayor categoría.
B	capacidad de pago en tiempo es incierta
C	existe un alto riesgo de incumplimiento
D	Obligaciones que actualmente hayan incurrido en incumplimiento
E	Obligaciones para las cuales no se dispone de información adecuada

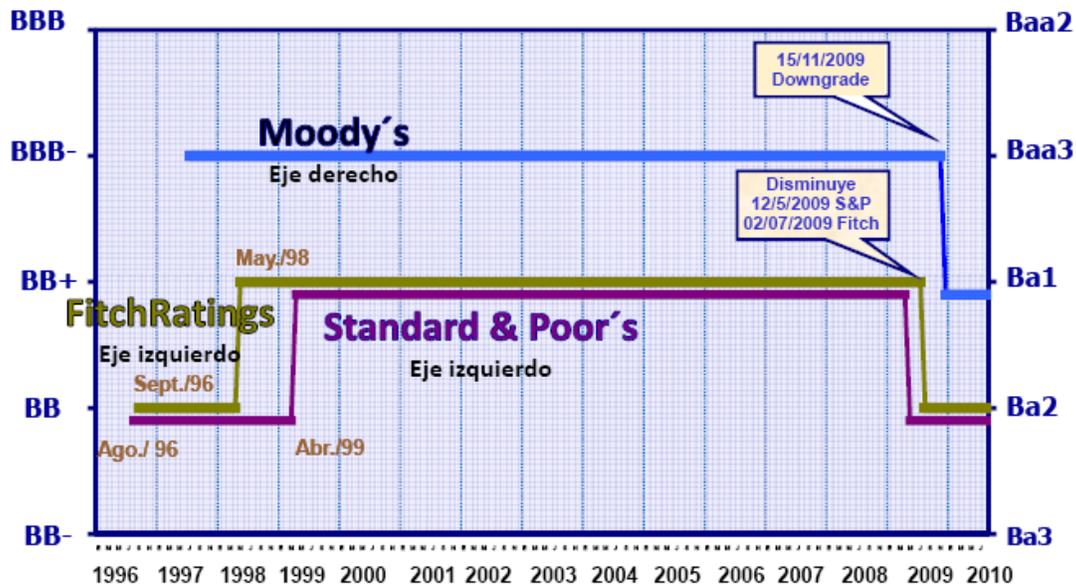
Fuente: Gorfinkiel y Lapitz, "Globalización, Riesgo país y alternativas".

Todos los años, la proyección de ingresos principalmente corrientes del gobierno ha sido sobreestimada y sin tener en cuenta la larga etapa de desaceleración por la que sigue atravesando la economía, de frágil y artificial estabilidad sólo mantenida por las remesas de salvadoreños que residen en particular en Estados Unidos y el endeudamiento público mediante préstamos con organismos internacionales, la colocación de bonos estatales y la emisión de Letras del Tesoro para aliviar necesidades temporales de liquidez, deuda de corto plazo pagadera en menos de un año, que después se transforma en un problema de insolvencia financiera.

Es aquí donde surge la colocación de los bonos en el mercado financiero y el papel que juegan las calificadoras de riesgo para darles una calificación sea favorable o especulativo. La siguiente gráfica hace referencia a la evolución del riesgo soberano en El Salvador.

GRÁFICO 2.9.

HISTORIA DEL RIESGO SOBERANO DE EL SALVADOR



Fuente: FUSADES, "Informe de Coyuntura Económica 3er trimestre" julio-septiembre 2010.

El Salvador tuvo un grado de inversión Baa3 a través de la Calificadora Moody's, un grado que muestra que carece de cualidades de inversión, y características especulativas.

La firma Calificadora de Moody's bajó en el año 2009 los bonos estatales salvadoreños del escalón Baa3, el más bajo de los de la categoría de grado de inversión, a la de Ba1, que es la calificación más alta de los de la categoría de grado especulativo. Moody's asignó, además, una perspectiva negativa.

Según el Vicepresidente de Moody's, Mauro Leos, las razones de la baja en la calificación de los bonos salvadoreños se debió al colapso de la actividad económica que condujo a un shock negativo en las rentas del gobierno, lo cual comprometió la perspectiva fiscal en el corto plazo.

Alejandro Alle, analista económico y columnista de El Diario de Hoy, mencionó que la baja en la calificación de riesgo para los bonos gubernamentales de El Salvador es consecuencia de la crisis económica global, que ha generado una caída en las remesas familiares y en las exportaciones. Alle añadió que otro factor es la falta de madurez y el grado de polarización política que impera en el país.

Para Standard & Poor's, según muestra la gráfica 2.9 en el año 1999, aumentó la calificación soberana del país de "BB" a "BB+". Esta decisión se basó en su momento, gracias a los programas de reformas estructurales, así también por el compromiso del Gobierno en cuanto al manejo de las políticas fiscal y monetaria. En el año 2009, bajó la calificación crediticia para El Salvador desde "BB+" a "BB". La entidad dijo que esta refleja los efectos de la crisis internacional en la economía local y, principalmente, en la situación fiscal del país.

Una menor calificación refleja una menor capacidad de pago, por lo que el país deberá ofrecer mejores tasas de interés en las emisiones que haga a futuro en los mercados internacionales.

El nuevo nivel crediticio del país ilustra "los efectos de la crisis económica global en la tendencia futura de la economía del país y consecuentemente en su desempeño fiscal", dijo S&P.

El analista Ricardo Perdomo indicó que el progresivo deterioro de la economía, especialmente sobre el aumento del déficit fiscal, permitía prever que las calificaciones bajarían.

"Al caer la calificación, los inversores demandan prima más alta para comprar bonos, y si es El Salvador el que los emite tiene que dar mayor interés", dijo Perdomo. La emisión de LETES llegó a superar el 10% de rendimiento en 2008, que es una deuda de muy corto plazo.

Armando Arias, presidente de la Asociación Bancaria Salvadoreña (ABANSA), coincidió en el sentido que "una variable muy importante para fijar el costo del dinero es la calificación del emisor: lo que probablemente ocurrirá es que tiene que haber un atractivo más para cualquier tipo de deuda".

Perdomo advirtió que cuando baja la calificación, los papeles (bonos, títulos, etcétera) ya en venta en el mercado tienden a venderse con descuento. Aquí puede afectarse los bonos de las pensiones.¹⁴⁷

¹⁴⁷ La Prensa Gráfica, "S&P Baja Calificación de El Salvador a "BB", Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/economia/nacional/32743-sap-baja-calificacion-de-el-salvador-a-bb.html> (Consultado 03-07-2010).

El economista y ex presidente del Banco Central de Reserva, Rafael Barraza, declaró que debido a que la economía mundial ha hecho que el crecimiento económico disminuya, muchos países están sufriendo una baja de sus ingresos fiscales y en cualquier análisis de riesgo crediticio eso significa un empeoramiento en la calidad del crédito, porque "a mayor riesgo se aplica mayor tasa de interés por el financiamiento externo, lo cual impacta al sector corporativo y público si recurre al endeudamiento privado".

Así la agencia Fitch Ratings, bajó la calificación de riesgo soberano de El Salvador en el año 2009, a raíz de la incertidumbre y política que atravesó el país debido a divisiones políticas y polarización dentro de los partidos políticos. Fitch advirtió que la perspectiva de la calificación es negativa, es decir, que es posible que en la siguiente evaluación decidan bajarla aun más.

Una calificación de riesgo soberano como anteriormente se detalló, indica qué tan buena paga es un país, y es un factor importante en los momentos en que los Estados buscan financiamiento internacional. Una mala calificación implica que hay riesgo de que el país incumpla sus pagos y, en cambio, una calificación alta lo coloca como buen sujeto de crédito.

El hecho de que El Salvador baje en su clasificación de riesgo puede causar que, a futuro, el país tenga que pagar intereses más altos por los bonos que venda en el mercado internacional.

Como ya se ha dicho en otras ocasiones, el interminable endeudamiento para financiar el también inacabable déficit presupuestario, ha conducido rápidamente a una estructura de endeudamiento cada vez más costosa porque las tasas de interés a pagarse por los bonos son varias veces más caras que las de los préstamos.

Sin embargo, el presidente del Banco de Reserva opina diferente "Los dictámenes desfavorables emitidos en su oportunidad por Moody's y Standard & Poor's, no han desmotivado a los inversionistas a adquirir bonos salvadoreños. Ello no significa, desde luego, que a los inversionistas no les preocupe el mayor riesgo crediticio que supone el deterioro de la situación fiscal del país. Lo que refleja es que los inversionistas efectúan su propio análisis de riesgo, frecuentemente con independencia de lo que dictaminen las calificadoras de riesgo." Carlos Acevedo, Presidente del Banco Central de Reserva.

Todo esto refleja el estado de la economía del país, que está muy deteriorada a raíz de la dependencia que tiene de Estados Unidos. Las calificaciones se deben de tomar como un indicador para evaluar las finanzas del país, aunque también según el ex director de finanzas de la Comisión Europea y de Goldman Sachs Internacional "Las calificaciones pueden ayudar a alguien a tomar una decisión pero nunca deben considerarse como el único criterio para definir una inversión".

2.8 BALANCE DE LOS NIVELES DE ENDEUDAMIENTO A NIVEL CENTROAMERICANO

Los países centroamericanos han experimentado profundas transformaciones económicas a través de la década de los noventa y entre las cuales podemos mencionar: (1) que se ha pasado a economías más abiertas al comercio internacional, a las corrientes de inversión extranjera y a los movimientos de capitales; (2) los mercados han pasado a dominar más la asignación de los recursos humanos y financieros; y (3) la limitada intervención del Estado ha dado paso a la iniciativa empresarial privada como el principal motor de desarrollo¹⁴⁸.

La deuda pública de los países centroamericanos experimentó también importantes cambios en ese mismo periodo. Por un lado, los países más pobres y más fuertemente endeudados, Nicaragua y Honduras, se convirtieron en sujetos de la iniciativa HIPC, de alivio de la deuda externa de países pobres altamente endeudados. El Salvador, en cambio, que tenía un nivel de endeudamiento inferior, experimentó un aumento significativo de su deuda pública, especialmente a partir de 2002 debido a los terremotos. En Guatemala la deuda se mantuvo estable a un nivel inferior a un 20% del PIB, confirmando así su posición como el país menos endeudado de América Central¹⁴⁹.

A finales de 1998, la deuda externa centroamericana, incluyendo a Panamá, sumaba \$ 22,465 millones de dólares. En términos anuales, cada ciudadano centroamericano

¹⁴⁸ Avendaño, Néstor: "La deuda externa de Centroamérica y los casos críticos de Nicaragua y Honduras", Managua, 1999.

¹⁴⁹ Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), "La Política Fiscal en la Encrucijada, el caso de América Central", Guatemala, pág. 36.

produce \$ 1,672.0 dólares; debe al resto del mundo \$ 648 dólares y recibe un monto neto de recursos externos oficiales y privados por \$ 148 dólares¹⁵⁰.

Para el año 2004, el nivel de deuda pública en la región centroamericana fue de 36,706 millones de dólares, representando el 51% del PIB regional.¹⁵¹ Esto es el reflejo de la impotencia que existe en estos países de generar sus propios recursos para financiar las necesidades del sector público, por lo que acuden a financiamiento externo. El pago de esta deuda se convierte en una carga que impide la orientación de estos recursos a inversión social para mejorar los niveles de vida de la población y la posibilidad de erradicar la pobreza.

El siguiente cuadro muestra la evolución de la deuda centroamericana en los años 2004-2009.

CUADRO 2.16.
DEUDA EXTERNA DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS
(MILLONES DE DÓLARES)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Costa Rica	\$ 3.883,70	\$ 3.625,80	\$ 3.607,20	\$ 3.634,10	\$ 3.570,60	\$ 3.589,20
El Salvador	\$ 4.777,90	\$ 4.976,90	\$ 5.692,60	\$ 5.444,30	\$ 5.837,30	\$ 6.550,30
Guatemala	\$ 3.843,90	\$ 3.723,20	\$ 3.958,30	\$ 4.226,00	\$ 4.382,40	\$ 4.927,60
Honduras	\$ 5.214,45	\$ 4.452,60	\$ 3.017,00	\$ 2.026,30	\$ 2.326,20	\$ 2.438,80
Nicaragua	\$ 5.391,00	\$ 5.348,00	\$ 4.526,70	\$ 3.384,60	\$ 3.511,50	\$ 3.660,90
Panamá	\$ 7.219,19	\$ 7.579,60	\$ 7.788,33	\$ 8.275,59	\$ 8.477,29	\$ 10.150,15
					Total	\$ 31.316,95

Fuente: Elaboración propia con base en los Bancos Centrales y Ministerio de Hacienda y Finanzas de Centroamérica.

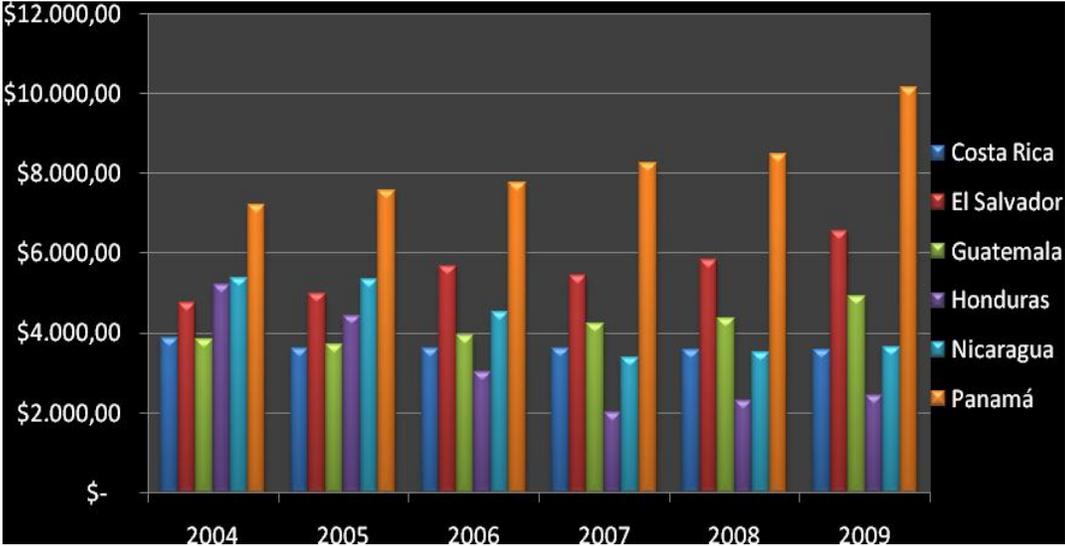
En el cuadro anterior se observa que en el año 2004, los países con más alto endeudamiento externo fueron Honduras, Nicaragua y Panamá, y la menor deuda la representó el país de Guatemala. En el año 2006 y 2007 hay variaciones importantes. Por un lado, El Salvador incrementó la deuda externa seguido de Panamá; por otra parte

¹⁵⁰ Avendaño, op. cit., pág. 120.

¹⁵¹ Bautista Guevara, Erick Alexander, "Capacidad de Pago de la Deuda País y sus Perspectivas en el Corto, Mediano y Largo Plazo en El Salvador (Periodo 1998-2005)", Tesis, Universidad de El Salvador, 2006, pág. 44.

Honduras y Nicaragua redujeron la carga de la deuda debido a la iniciativa HIPC. Para el año 2009, el país con mayor deuda externa fue Panamá y en segundo lugar El Salvador; y los países con menor carga de deuda externa fueron Honduras y Guatemala. La suma de la deuda externa centroamericana fue de \$31.316,95 millones de dólares.

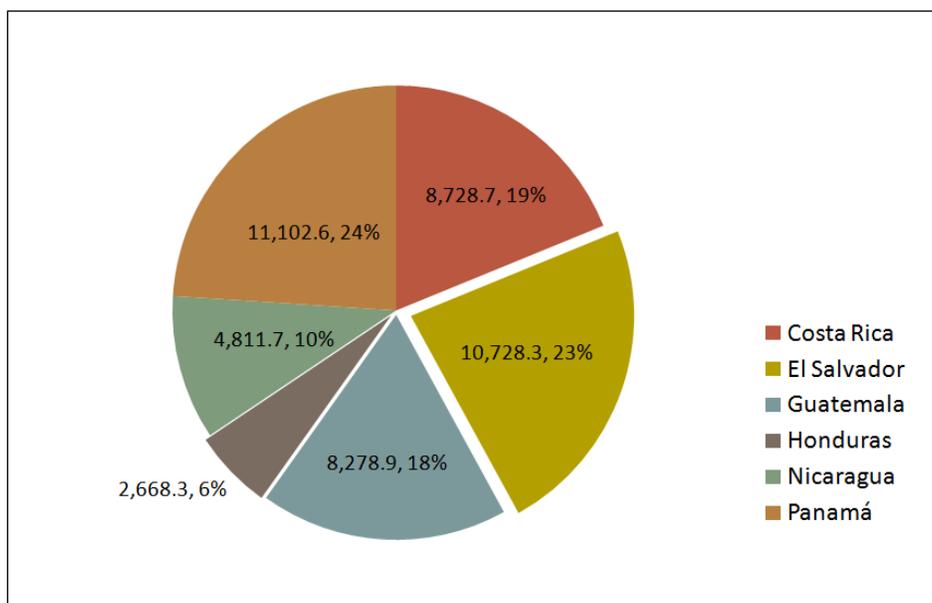
GRÁFICO 2.10
DEUDA EXTERNA DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS
(EN MILLONES DE US\$)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del cuadro anterior.

La siguiente gráfica representa el monto de la deuda pública total de los países centroamericanos para el año 2009. Según ICEFI, Panamá fue el país con mayor deuda externa con \$11,102,24 millones seguido de El Salvador \$10,728,23. La situación de El Salvador era preocupante, debido que el país es una economía dependiente de Estados Unidos, y la economía ha sido sostenida por las remesas que provienen de ese mismo país. No obstante Panamá por su grado de inversión, tenía posibilidades de hacerle frente a un mayor endeudamiento debido a sus altas de tasas de crecimiento. Los países con menos deuda externa total fueron Honduras y Guatemala.

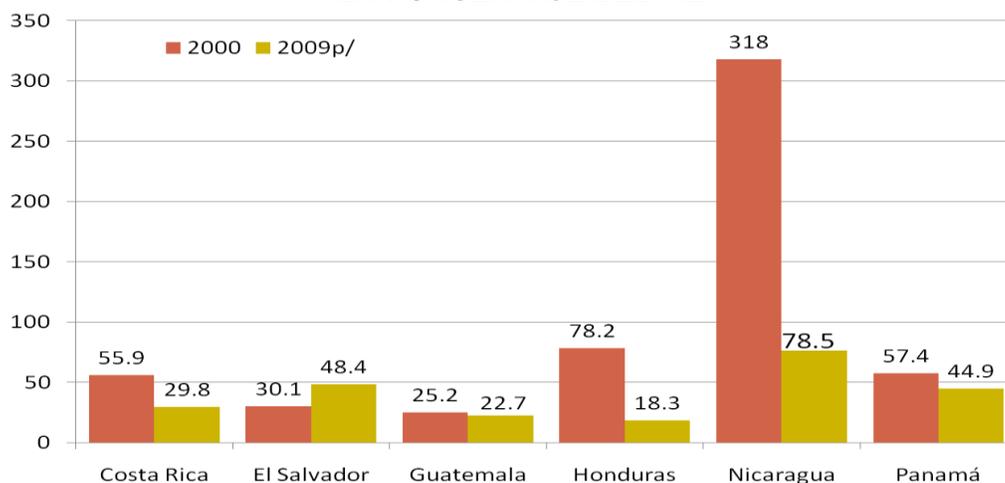
GRÁFICO 2.11
CENTROAMÉRICA: DEUDA PÚBLICA TOTAL, 2009
(EN MILLONES DE US DÓLARES)



Fuente: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), “La deuda pública ¿Qué es y cuál es la situación actual en Centroamérica?, 2010.

La Gráfica 2.12 muestra la deuda total centroamericana en porcentaje del PIB.

GRÁFICA 2.12
CENTROAMÉRICA: DEUDA PÚBLICA TOTAL
2000 Y 2009
EN PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), “La deuda pública ¿Qué es y cuál es la situación actual en Centroamérica?, 2010.

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) comparó la deuda pública total en porcentaje del PIB, de los años 2000 y 2009. Para el año 2000 Nicaragua y Honduras tuvieron el mayor monto de la deuda en porcentaje del PIB, y nueve años después Nicaragua y Panamá ocupaban la primera posición. Entre los porcentajes menores de la deuda para el año 2000 se encontraba Guatemala y El Salvador y posteriormente para el año 2009, Guatemala y Honduras.

2.8.1 ¿Es sostenible la deuda pública en los países de Centroamérica?

La evolución de la deuda pública tradicionalmente ha jugado un papel importante en el desempeño económico de la región centroamericana. En los años noventa, la disminución de la deuda pública parecía allanar el camino para cuentas fiscales sanas.

Las iniciativas para la reducción de deuda beneficiaron a países como Honduras y Nicaragua. Sin embargo, en la actualidad, las adversas noticias llegadas desde los países desarrollados en torno a la deuda pública, han levantado el tema en Centroamérica, en donde poco se sabe sobre la sostenibilidad de la deuda en el mediano plazo¹⁵².

El manejo de la deuda pública depende, en buena medida, del comportamiento del déficit público, tanto en tiempos de bonanza económica como en momentos de crisis.

En términos de servicio de la deuda, la región ha disminuido el peso de esta en el presupuesto público. Resultan particularmente importantes los procesos de amortización de la deuda llevados a cabo en los últimos años en Costa Rica y Panamá.

En términos de mediano y largo plazo, los resultados de los últimos estudios presentados por la CEPAL, permiten concluir que existen problemas potenciales sobre la sostenibilidad de la deuda pública en la mayoría de países de Centroamérica. No obstante, los resultados son ambivalentes para Guatemala y Honduras¹⁵³.

El estudio de Paunovic¹⁵⁴, concluyó que la situación de sostenibilidad de la deuda pública no fue alarmante, pero destacó que hay luces amarillas que apuntan a la

¹⁵² Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), "Lente Fiscal Centroamericano", Publicación Periódica Cuatrimestral N° 2 año 01, Guatemala, octubre 2010, pág. 18.

¹⁵³ *Ibíd.*

¹⁵⁴ Paunovic, Igor, "Sostenibilidad de la Deuda Pública en los Países Nortes de América Latina", publicado por CEPAL, 2005, pág. 13.

necesidad de un monitoreo permanente. El análisis de sensibilidad de la deuda ante una interrupción súbita de los flujos de capital externo, puso de manifiesto que el menor crecimiento y el alza en las tasas de interés fueron los factores más importantes que contribuyeron al deterioro de la situación fiscal en los países.

Por su parte, el análisis de sostenibilidad de la deuda pública externa, elaborado por la CEPAL mediante la utilización de la metodología de límites máximos, mostró que en el mediano plazo no se previó un problema de sostenibilidad de la deuda pública externa. Sin embargo, choques en los ingresos fiscales, en particular en El Salvador y Panamá, obligarían a los países a ajustar su gasto a niveles imposibles de sostener.

2.9 CONCLUSION

De acuerdo a lo expuesto se concluye que:

- a) El elevado nivel de endeudamiento que ha alcanzado el Sector Público No Financiero (SPNF) es insostenible en el mediano plazo, lo cual impone revisar otras fuentes alternativas de ingresos públicos que garanticen la viabilidad de las finanzas del Estado para evitar una inminente crisis de insolvencia fiscal, que podría ser muy difícil de superar.
- b) La cuantía de endeudamiento refleja los niveles de endeudamiento contraídos por El Salvador con diferentes organismos multilaterales y bilaterales. La deuda pública ascendió de \$ 6,404.30 en 2004 a \$ 9,861.50 en 2009.
- c) Los principales acreedores de El Salvador son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). La deuda no constituye un problema financiero, si va aparejada de un buen manejo administrativo-fiscal pero en la Administración Saca las finanzas del Estado se vieron seriamente comprometidas, debido al elevado déficit fiscal, desmedidos gastos corrientes y el crecimiento de la deuda externa.
- d) Ante una situación de insolvencia el Gobierno del presidente Funes tuvo que efectuar la reorientación de dos préstamos (uno del BIRF por US \$450 millones y otro del BID por US \$ 500 millones) y la emisión de nueva deuda pública para el año 2009 y años subsiguientes. Ambas reorientaciones argumentaron los efectos adversos por la crisis

económica, y la insuficiencia de los recursos disponibles para hacer frente al impacto negativo de dicha crisis en las finanzas públicas.

- e) De acuerdo al plan quinquenal del presidente Saca, los sectores que recibieron mayor aporte de financiamiento externo fueron el área social, económico y político. El pago y servicio de la deuda demandaron recursos del erario nacional que restaron apoyo a necesidades propias del desarrollo social y a la infraestructura económica.
- f) Las diferentes modalidades de endeudamiento durante el periodo 2004-2009 demuestran el alto endeudamiento público externo generado en la Administración del presidente Saca. Durante su gestión se dio un cambio en el patrón de endeudamiento, a través de los fideicomisos y Certificados de Inversión Provisional (CIP). De igual forma la deuda externa del Gobierno Central mediante la colocación de bonos fue utilizada y sigue teniendo como destino el financiamiento de gastos corrientes y el pago de deuda pública, violándose la Constitución de la República y el Art. 92 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, Ley AFI, que prohíbe que el endeudamiento público sea utilizado para financiar gastos corrientes.
- g) Los gastos que realizó el Estado en el periodo de referencia, son mayores a los ingresos, lo que ocasionó un déficit fiscal en las finanzas del estado. Ésto debido al uso de recursos externos para gastos corrientes y a una menor recaudación de impuestos.
- h) Los condicionamientos de los organismos financieros como el caso del FMI, exigen que los países en vías de desarrollo, adopten políticas para resolver los problemas de la balanza de pagos, definan garantías adecuadas para el uso temporal de los recursos, y aseguren la solvencia y buen manejo de las finanzas públicas, mediante estrategias de devaluación de la moneda, reducción drástica del gasto público, eliminación de subsidios, etc.
- i) La misión de las calificadoras de riesgo no sólo consiste en evaluar la deuda que emiten los países o instituciones financieras, sino que también valoran la incertidumbre política de un país. Una calificación de riesgo soberano puede ser un factor importante en los momentos en que los estados buscan financiamiento internacional, y esperan ser sujetos de crédito.

- j) Del istmo centroamericano, El Salvador, el fuerte vínculo financiero con EE.UU., resultado de la dolarización y la estrecha y directa relación entre los emigrantes con su país, intensificó terriblemente el impacto de la crisis.

CAPÍTULO III

PLANEACIÓN, NEGOCIACIÓN, EJECUCIÓN Y CONTROL DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO EXTERNO EN EL SALVADOR

El presente capítulo, se enmarca en la hipótesis de trabajo siguiente: “las Instituciones públicas nacionales han sido poco transparentes y eficientes en el manejo de los créditos internacionales durante el periodo 2004-2009, especialmente en el sector salud, con obras de infraestructura inconclusas y elevación de costos adicionales a los previstos para el Estado salvadoreño”.

En los proyectos de financiamiento externo existen procesos legales y operativos establecidos por las fuentes de financiamiento externo, así como por la parte gubernamental del Estado receptor de los recursos. Tales procesos deben cumplirse por las Partes, en las diferentes etapas de gestión de los recursos, pero especialmente en la negociación, aprobación y ejecución de los proyectos, recayendo en la parte receptora de los fondos que es el gobierno, las mayores responsabilidades. Sin embargo, las principales deficiencias se presentan en las unidades gubernamentales ejecutoras de los proyectos, donde tradicionalmente ha existido ineficiencia, falta de transparencia y muchas veces hasta malversación de los recursos.

Se parte del estudio de la planificación de proyectos de financiamiento externo, sus implicaciones y los principales destinos a nivel sectorial y nacional.

Seguidamente, se detalla el proceso de negociación de los préstamos externos, las políticas y parámetros en relación a la asignación del financiamiento, fortalezas, debilidades y sus resultados a nivel nacional.

Asimismo, se toma un ejemplo de un proyecto de salud para plasmar las etapas que conllevan los diferentes procesos.

Posteriormente se describe la etapa de ejecución y evaluación, dando a conocer las entidades responsables de la ejecución, monitoreo, evaluación y auditorías de los proyectos con financiamiento externo así como sus fortalezas y debilidades.

3.1 ENTIDADES ENCARGADAS DE LA ELABORACIÓN Y PLANIFICACIÓN DE PROYECTOS DE FINANCIAMIENTO EXTERNO

Para abordar propiamente el tema de las entidades encargadas de la elaboración y planificación de proyectos de financiamiento externo es necesario establecer el marco jurídico de la cooperación internacional que incluye la cooperación financiera reembolsable.

La cooperación internacional hacia El Salvador se desarrolla con base en los instrumentos jurídicos nacionales siguientes¹⁵⁵:

- Constitución de la República de El Salvador, de 1983. Título VI, Capítulo I, Sección Tercera, Tratados, Art. 144 al 149 y Capítulo II, Órgano Ejecutivo, Art. 168, numerales del 1º al 5º.
- Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado y sus reformas (Ley AFI).
- Reglamento de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. Decreto Ejecutivo N° 82, de agosto de 1996.
- Reformas al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo. Diario Oficial N° 100, Tomo N° 363, del 1ro. De junio de 2004, Decreto N° 1 del Consejo de Ministros.
- Presupuesto Extraordinario para la Reactivación Económica (PERE) y Secretaría Técnica de Financiamiento Externo (SETEFE), Decreto Legislativo N° 206; Diario Oficial N° 80, Tomo N° 279, del 1 de mayo de 1983.

Las instancias o instituciones que conforman el marco institucional y son las encargadas de la gestión de los créditos públicos externo en El Salvador, en su orden son:

- a. Presidencia de la República

La Presidencia de la República de El Salvador, participa en la gestión y negociación de la cooperación internacional, particularmente en dirigir las relaciones exteriores y de cooperación; celebrar y hacer cumplir los tratados y convenciones internacionales;

¹⁵⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores, "Manual de gestión de la cooperación internacional en El Salvador", San Salvador, El Salvador, 2006.

someterlos a la ratificación de la Asamblea Legislativa; velar por la eficaz gestión y realización de los negocios públicos, y mantener ilesa la soberanía de la República y la integridad del territorio, con el fin último de procurar la armonía social, conservar la paz, la tranquilidad y la seguridad de la persona humana.

b. Secretaría Técnica de la Presidencia (STP)

La STP es la encargada de priorizar, asignar y administrar la distribución sectorial de la cooperación técnica y financiera –tanto reembolsable como no reembolsable- que gobiernos, organismos internacionales y entidades extranjeras otorguen al Estado salvadoreño, con la finalidad de aprovechar al máximo los beneficios de la misma para el desarrollo del país, en concordancia con el Plan de Quinquenal y con las políticas de las fuentes cooperantes; conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores, particularmente con la Dirección General de Cooperación Externa (DGCE) y la Secretaría de Estado o entidad correspondiente, según su área de competencia, se encarga de evaluar la orientación de los recursos de cooperación internacional, de definir y evaluar las estrategias y líneas de acción y de analizar y compatibilizar las demandas nacionales de cooperación con la oferta, políticas y estrategias de las fuentes cooperantes.

c. Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (RREE)

Actúa como entidad facilitadora y constructora estratégica de relaciones entre El Salvador y el resto del mundo a nivel bilateral, regional y multilateral, coadyuvando al cumplimiento de la agenda nacional.

En virtud de lo anterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores es el interlocutor para las gestiones oficiales que se establecen entre las entidades gubernamentales, los gobiernos de otros países y los organismos internacionales. Su participación en materia de cooperación internacional se presenta en las etapas de negociación y suscripción de convenios o acuerdos de cooperación con las fuentes cooperantes.

d. Ministerio de Hacienda (MH)

Tiene la competencia de administrar la cooperación de carácter reembolsable (préstamos a través de la Dirección General de Inversión y Crédito Público (DGICP). Estas atribuciones están conferidas en el artículo 36, numerales 5, 22 y 23 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo.

Esta modalidad de cooperación, en la etapa de gestión y negociación, se realiza en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Secretaría Técnica de la Presidencia. Posteriormente, en la etapa de suscripción, el Ministerio de Hacienda (MH), propone los proyectos de decreto para la emisión o contratación de préstamos al sector público y administración del servicio de la deuda pública al Presidente de la República, quien los presenta a la consideración del Órgano Legislativo.

Por otra parte, el MH es la entidad gubernamental que tiene el mandato de programar y asignar los fondos de contrapartida o aportes con los recursos propios a los programas y proyectos bajo la modalidad de cooperación no reembolsable, cuyos montos y porcentajes están de acuerdo a lo pactado con la fuente cooperante y amparados en el instrumento jurídico suscrito.

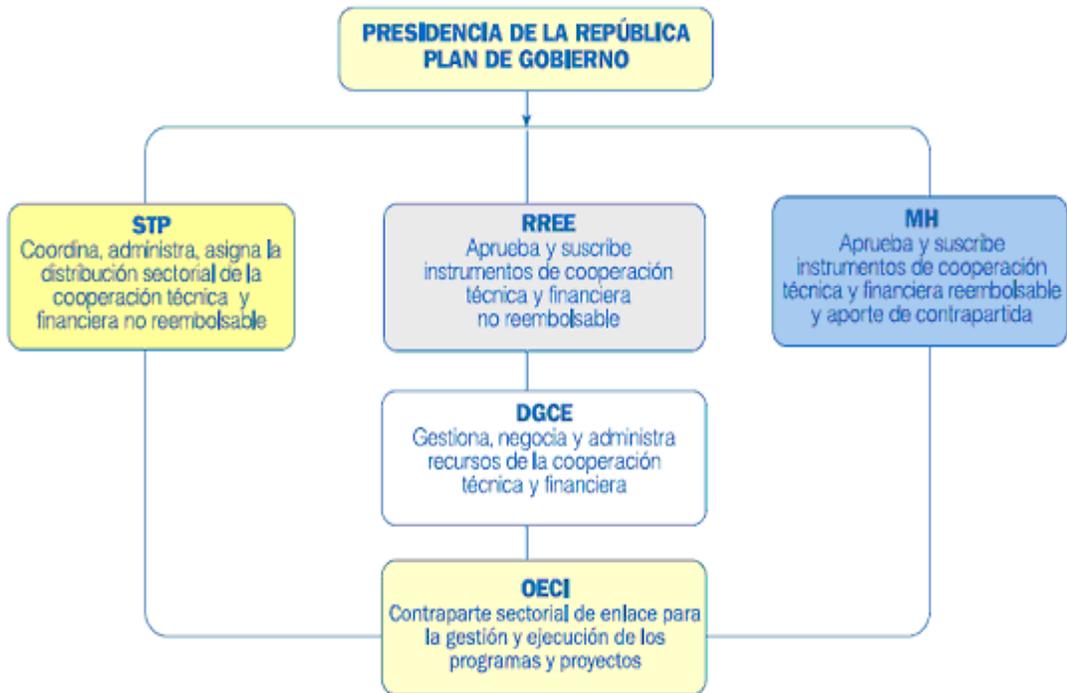
e. Instituciones del Gobierno Central – Oficinas de Enlace de la Cooperación Internacional (OEI)

“Estas instancias figuran dentro de la estructura orgánica de las instituciones públicas, que cumplen con el rol de oficina sectorial de cooperación y son la contraparte o enlace institucional directo para coordinar la gestión y ejecución de los programas, proyectos y actividades específicas de cooperación, previamente negociados y firmados con la DGC/RREE, la STP y el Ministerio de Hacienda, conforme a las políticas y planes institucionales, y según sea la modalidad e instrumentos de cooperación que se establezcan”¹⁵⁶.

A continuación se presenta un esquema de cómo se desarrolla la gestión de la cooperación internacional a través de las diferentes entidades públicas.

¹⁵⁶ Ibíd. pág. 132.

FIGURA 3.1
ESQUEMA GLOBAL DE LA COORDINACIÓN DE LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, “Manual de gestión de la cooperación internacional en El Salvador”, San Salvador, El Salvador, 2006.

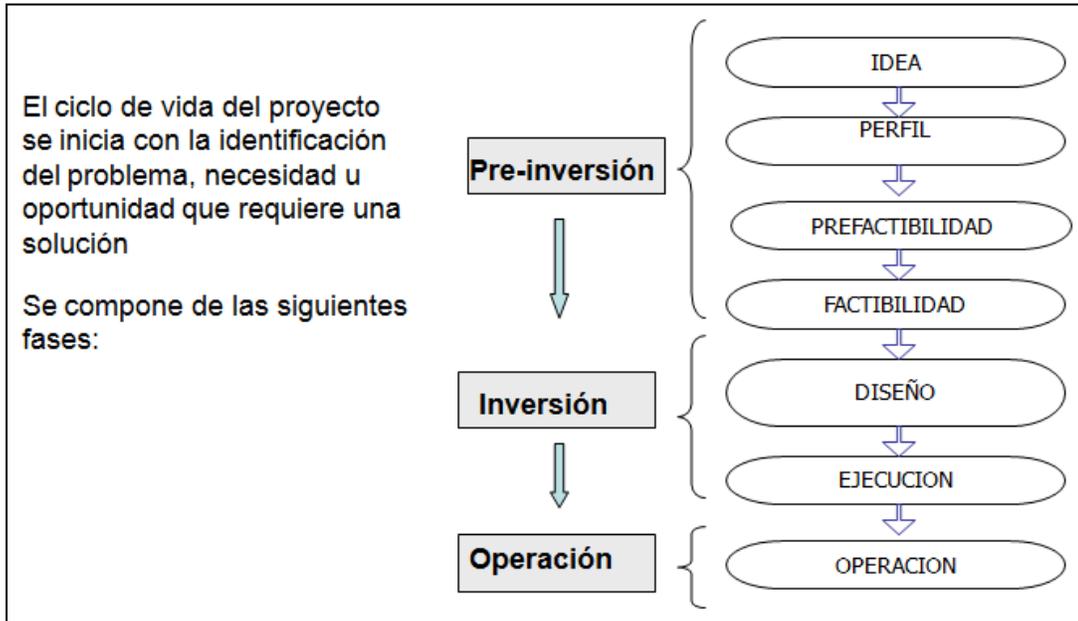
Conocidas las entidades responsables de gestionar los créditos internacionales a continuación se detalla el proceso inicial para que un préstamo sea aprobado y posteriormente ejecutado.

3.1.1. Fases del proceso de planificación y formulación de proyectos de financiamiento externo

Para solicitar financiamiento con el fin de realizar una inversión pública es necesario presentar un documento de proyecto el cual debe de haber cumplido la fase de diseño antes de entrar en ejecución. La siguiente figura muestra tal proceso.

FIGURA 3.2

FASES DEL PROCESO DEL CICLO DEL PROYECTO

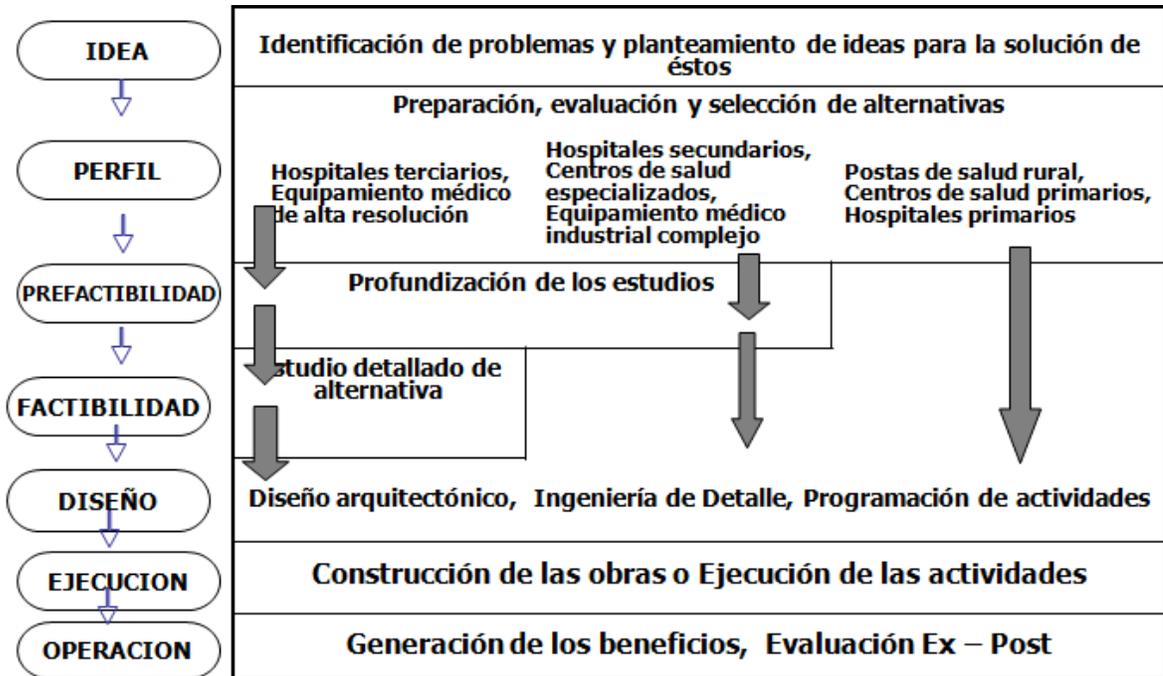


Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), “Ciclo de vida de los proyectos: Curso de preparación de proyectos”, División de planificación, estudios e inversión, Costa Rica, pág. 4.

De acuerdo a la figura anterior las fases del proceso para la realización de un proyecto se divide en tres etapas: pre-inversión, inversión y operación que a la vez se subdividen cada una de ellas como muestra la figura anterior. En la siguiente figura se aprecia lo que conlleva cada una de las etapas.

FIGURA 3.3

FASES SEGÚN TIPO DE PROYECTOS



Fuente: MIDEPLAN, pág.17.

Realizado el proceso de diseño, las solicitudes de crédito público son presentadas en la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, como lo menciona el artículo 87 de la Ley AFI: “Para que se les confiera la autorización del Ministro de Hacienda para iniciar los trámites de las operaciones de crédito público, las entidades e instituciones del sector público, sujetas a las disposiciones generales de la presente Ley, deberán presentar la solicitud respectiva a la Dirección General de Inversión y Crédito Público, con toda la información referida al proyecto o proyectos de inversión a ejecutarse, así como la documentación e información financieras que sean requeridas para el análisis y los informes pertinentes y los compromisos financieros que del mismo se derivan para el Gobierno Central”.

Asimismo el artículo 88 de la ley AFI menciona que “La Dirección General de Inversión y Crédito Público elaborará un informe específico para el Ministro de Hacienda, con relación a cada una de las solicitudes, en el que se hará constar un resumen de: La

descripción del proyecto, las condiciones financieras del crédito, los organismos que intervienen en la ejecución del proyecto, el análisis financiero de la entidad beneficiaria del crédito, su capacidad de endeudamiento, los requerimientos de aporte local y su incidencia en el presupuesto general del Estado o en el presupuesto institucional, según sea el caso, y las conclusiones y recomendaciones”.

Descrito este proceso formal de solicitud de créditos externos, se desata una pregunta esencial: ¿si se presenta un proyecto ante los Organismos Multilaterales, por qué hay complicaciones y a veces casos de malversación de fondos?

Para ejemplificar este caso se analiza un proyecto del área de salud titulado “Proyecto de Reconstrucción de Hospitales y Extensión de Servicios de Salud” de aquí en adelante “Proyecto RHESSA” en el cual se detalla el proceso y cómo esto afectó a la deuda externa.

“En el año 2001 El Salvador sufrió el efecto de dos terremotos en los que murieron 1,260 personas, se destruyeron ocho hospitales; y 113 de los 361 establecimientos de salud, fueron destruidos o gravemente dañados. En total, el 55% de la capacidad para proveer servicios de salud fue afectada.

Debido a la destrucción causada por los terremotos, el país enfrentaba grandes retos en términos de eficacia y cobertura de los servicios de salud, principalmente a favor de los hogares pobres. Sólo el 66% de los salvadoreños tenían acceso a los servicios de salud, ya que 2 millones no contaban con acceso o tenían acceso limitado a los mismos. Esta población estaba dispersa en zonas rurales y zonas urbanas marginales, situación que hoy en día persiste”¹⁵⁷.

Ante tal situación el Gobierno efectuó los trámites respectivos y conjuntamente con un equipo consultor del BIRF, formularon un proyecto (Project Appraisal Document) para llevar a cabo el préstamo que posteriormente fue presentado al Departamento de Crédito Publico del Ministerio de Hacienda.

¹⁵⁷ BIRF,” Proyecto RHESSA”

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISH EXT/ELSALVADORINSPANISHEXTN/0%2c%2ccontentMDK%3a21274696~pagePK%3a1497618~piPK%3a217854~theSitePK%3a454643%2c00.html>, (Consultado: 05-09-11).

Ante la interrogante de porqué las planificaciones fracasan aún cuando el proceso se haya realizado correctamente se pueden señalar dos razones: una estrategia inapropiada y una pobre implementación. En el sentido siguiente:

Puede ser inapropiada la estrategia debido a:

- recopilación inexacta de la información
- no se ha entendido la verdadera naturaleza del problema
- es incapaz de lograr el objetivo deseado
- no encajan los recursos de la organización con el entorno o no es realizable.
- Puede ser implementada la estrategia de forma pobre, debido a:
 - sobreestimación de los recursos y habilidades
 - fracaso de coordinación
 - intento poco efectivo de obtener el soporte de otros
 - subestimación de los recursos de tiempo, personal o financieros necesarios
 - fracaso en seguir el plan establecido.

La contraparte para presentar una buena planificación de proyecto es ejemplificado por la siguiente figura:

FIGURA 3.4

ÉXITO DE UN PROYECTO



Fuente: Comisión de las comunidades europeas, "Manual de gestión del ciclo de un proyecto, enfoque integrado y marco lógico", Uruguay, 2001, pág. 11.

Particularmente en el caso del proyecto RHESSA, la planificación del proyecto, fue realizada por consultores del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), no incluyendo un costo real en la parte de pre factibilidad, incapacidad en los administradores del proyecto, como lo veremos posteriormente, retrasos en el tiempo de ejecución, sobreestimación de los recursos y habilidades, recopilación inadecuada de la información, debido a que en el estudio de suelo en la reconstrucción de hospitales no fue pertinente¹⁵⁸.

¹⁵⁸ Entrevista con el Ing. Luis Alberto Escobar, Jefe de la Unidad de Proyectos del Ministerio de Salud, San Salvador, 11 de octubre de 2011.

3.2 Principales destinos sectoriales de los proyectos

De acuerdo al Plan Quinquenal del presidente Saca, los proyectos de inversión pública fueron destinados al área social, y también contribuyeron con algunos Objetivos del Milenio tales como: reducir la mortalidad de los niños, mejorar la salud materna y combatir el VIH-SIDA.

Según el artículo 82 de la Ley AFI, “el Subsistema de Inversión y Crédito Público, tendrá como finalidad obtener, dar seguimiento y controlar recursos internos y externos, originados por la vía del endeudamiento público. Tales recursos solamente podrán ser destinados al financiamiento de proyectos de inversión de beneficio económico y social, situaciones imprevistas o de necesidades nacionales y convenidas para refinanciar los pasivos del sector público, incluyendo los intereses respectivos. En lo relativo a la Inversión Pública, ésta deberá compatibilizarse con los objetivos de Desarrollo Nacional y Sectorial, y con los recursos disponibles, coordinando la acción estatal en materia de inversiones con el Programa Monetario y Financiero, y el Presupuesto Público”.

Así, a raíz de los terremotos del 2001, ante la destrucción de los hospitales, “el Gobierno de El Salvador -GOES- estableció un plan maestro para reactivar los servicios de salud en todo el país. El plan sería ejecutado por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y estaba orientado a reparar oficinas centrales y laboratorios, rehabilitar o reconstruir los hospitales más importantes que redujeron significativamente sus operaciones desde los terremotos, y extender servicios de salud y nutrición básicos con un enfoque materno infantil en los municipios más pobres del país”¹⁵⁹.

El objetivo principal del proyecto RHESSA era recuperar la operatividad de los siete hospitales más dañados por los terremotos (componente I) y mejorar las condiciones de salud de la población más vulnerable que reside en las regiones central, paracentral y norte de El Salvador (Componentes II, III y IV). El proyecto esperaba alcanzar estos objetivos por medio de: (i) la reconstrucción de los hospitales dañados; (ii) la extensión de la cobertura de servicios esenciales de salud y nutrición a través de participación comunitaria y, (iii) el fortalecimiento de la capacidad institucional del MSPAS para desarrollar e implementar políticas y programas de salud; pero cabe señalar que desde un

¹⁵⁹ BIRF, “Proyecto Rhessa”, op. cit. pág. 137.

inicio del proyecto RHESSA se creó como un unidad autónoma, separada del Ministerio de Salud lo que ocasionó anomalías en el proceso de la ejecución del préstamo.

3.3. ETAPA DE NEGOCIACIÓN Y APROBACIÓN

El acceso a los préstamos del país es a través de los organismos financieros internacionales tales como: el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), etc. Cada organización tiene su forma de llevar a cabo las negociaciones de los créditos. La importancia de los organismos para la estabilidad del sistema financiero y el apoyo a la actividad productiva; se siguen canalizando a través de los recursos aprobados por los organismos financieros internacionales.

También cabe señalar que no se puede prescindir en su totalidad del financiamiento externo dada la deficiencia de nuestro sistema impositivo, la falta de ahorro interno, la falta de inversión privada y por la interdependencia económica mundial que existe hoy en día. Es allí donde las negociaciones de los proyectos se ven condicionadas desde un inicio.

3.3.1. Políticas y parámetros de los organismos financieros internacionales en relación a la asignación del financiamiento externo (Caso Banco Mundial)

Los proyectos y actividades del Banco se rigen por las políticas operacionales, que tienen por objeto asegurar la solidez económica, financiera, social y ambiental de las operaciones. Se encuentran detalladas en el Manual de Operaciones del Banco, donde se brinda orientación para llevar esas políticas a la práctica (“normas de procedimiento del Banco” y “prácticas recomendadas”)¹⁶⁰.

Entre los principales tipos de políticas catalogadas en el Manual se cuentan las siguientes:

¹⁶⁰Banco Mundial, “Políticas del Banco Mundial”, disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/PROJECTSSPA/0,,contentMDK:21008261~menuPK:2805191~pagePK:41367~piPK:51533~theSitePK:2748767,00.html> (Consultado 06-09-11).

- Políticas sobre instrumentos y productos comerciales, que establecen normas sobre instrumentos de financiamiento, estudios económicos y sectoriales, asistencia técnica, donaciones, garantías y otros productos del Banco.
- Políticas de salvaguardia, que incluyen políticas y evaluaciones ambientales concebidas para evitar perjuicios no intencionales a terceros y al medio ambiente. Se han elaborado políticas de salvaguardia específicas sobre hábitats naturales, control de plagas, bienes culturales, reasentamiento involuntario, poblaciones indígenas, seguridad de las presas, proyectos en cursos de agua internacionales y proyectos en zonas en litigio.
- Políticas fiduciarias, que incluyen las normas que rigen la gestión financiera, las adquisiciones y los desembolsos. También existen normas detalladas para la selección de consultores y la adquisición de bienes y contratación de obras en los proyectos financiados por el Banco Mundial.
- Políticas de gestión, que abarcan campos tales como el seguimiento y la evaluación de proyectos.

Durante las negociaciones de los préstamos, el Banco Mundial acuerda con el país prestatario el objetivo de desarrollo y los resultados del proyecto o programa de que se trate, los indicadores de desempeño que se utilizarán (para medir los efectos y el nivel de buenos resultados del proyecto) y un plan para llevarlo todo a la práctica. Cuando el préstamo se ha aprobado y entra en vigor, el prestatario lleva el proyecto o programa a la práctica con arreglo a las condiciones acordadas con el Banco Mundial.

El Banco Mundial supervisa la forma en que se utiliza cada préstamo y evalúa los resultados. Todos los préstamos están regulados por políticas operacionales, cuya función es garantizar que las operaciones sean racionales desde el punto de vista económico, financiero, social y ambiental.

Parámetros:

Después que el Reporte de Evaluación elaborado por el personal del Banco (SAR) y la Evaluación Ambiental (EA) han sido considerados y el jefe de la división ambiental Regional ha autorizado el proyecto el Banco y el gobierno prestatario, negocian los plazos

y condiciones del proyecto; pueden incluirse condiciones para el uso de fondos destinadas a mitigar los impactos sociales, ambientales, sobre pueblos indígenas, etc.

Se elabora un acuerdo financiero en el que se definen las condiciones del préstamo y se redactan los acuerdos que comprometen legalmente a las partes; además establece el cronograma de ejecución del proyecto. Se escribe la versión final del SAR y éste es presentado por el Presidente del Banco al Director, junto con el Memorándum del Presidente (MOP). El Director somete entonces el préstamo a votación, pudiendo exigir que se incluyan condiciones adicionales para el préstamo. Al aprobarse, éste finaliza la tapa de negociación y aprobación¹⁶¹.

Información y participación en la fase de negociación por el Banco Mundial

La versión final del Reporte de Evaluación y el Memorándum del Presidente (SAR y MOP) y el Acuerdo de Préstamo se ponen a disposición del público después de la reunión del directorio y su votación, aunque de estos documentos, se puede excluir información considerada confidencial, por el gobierno prestatario¹⁶².

Durante esta etapa, no existen mecanismos formales de participación pública. En general, cuando un proyecto es sometido a la aprobación del directorio ya han sido negociados todos los aspectos y no hay muchas posibilidades de introducirles cambios importantes. Sin embargo, si uno o varios directores plantean objeciones a una propuesta de préstamo determinada, por lo general el proyecto no se presenta hasta que se resuelvan tales problemas; ésta constituye la última oportunidad para tratar de influir sobre un proyecto.

Es importante tener en cuenta que los directores ejecutivos reciben copia de la evaluación ambiental 120 días antes y del SAR un par de semanas antes de la reunión en que se vota la aprobación del préstamo, y que algunos de ellos envían una copia de este SAR a sus gobiernos para recibir directivas acerca de la forma en que deberán votar. En el caso concreto de los Estados Unidos de América el gobierno es de los pocos que está

¹⁶¹ Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA), "El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo", Operaciones en Centroamérica y Guía de Acceso a Información y Participación Pública, 1996.

¹⁶² *Ibíd.*

dispuesto a compartir estos documentos con las ONGs aunque no lo exija la normativa del Banco.

Esto abre una oportunidad a la participación de los grupos afectados y ONGs. Estos deben tratar de establecer contacto con el Director representante de su país, o a través de nexos con ONGs u otros grupos solidarios de los principales países donantes, con los Directores de esos países. Con ello puede lograrse que se introduzcan modificaciones a las condiciones de un préstamo para abarcar aspectos ambientales y sociales que hayan quedado pendientes o inconclusos, antes de su presentación formal al Directorio.

Lo anteriormente mencionado durante el proceso de negociación realizado por el Banco Mundial, se resume en el siguiente cuadro:

CUADRO 3.1

NEGOCIACIÓN Y PRESENTACIÓN DE UN CRÉDITO AL BANCO MUNDIAL

Responsable	Acciones	Documentos disponibles	Participación
País prestatario y Banco Mundial	<ul style="list-style-type: none"> -Se negocia y acuerdan los plazos y condiciones del proyecto, incluyendo medidas para mitigar los impactos sociales y ambientales. -Se escribe la versión final del SAR y el Presidente del Banco lo presenta al Directorio junto con el MOP. -Al someter el préstamo a votación, el Directorio puede exigir que se incluyan condiciones adicionales. -Ambas partes firman el Acuerdo de Préstamo. 	<p>Versión final del SAR, el MOP y el Acuerdo de Préstamo se ponen a disposición del público después de la votación, excluyendo de ellos información confidencial.</p>	<p>No existen mecanismos formales, pero es importante tratar de influir a través de los Directores Ejecutivos, del propio país o de países donantes</p>

Fuente: PRISMA, “El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo”, Operaciones en Centroamérica y Guía de Acceso a Información y Participación Pública, 1996.

3.3.2. Negociación de los proyectos con los organismos financieros internacionales y gobiernos amigos. Fortalezas, debilidades y sus resultados a nivel nacional

Desde el punto de vista técnico, la descripción del modo en que interactúan las partes involucradas, la conformación de los equipos, los medios utilizados, sus comportamientos y las prácticas de negociación empleadas, no nos brinda una interpretación completa de lo que ocurre en la realidad; desde el punto de vista de los intereses nacionales, lo que

está en juego es la efectiva contribución a la formulación y materialización de una política pública, por lo que es necesario entender el enfoque técnico, pero también superarlo.

De esta experiencia se desprende que el proceso de negociación es afrontado por dos actores con expectativas muy distintas; los funcionarios del Banco Mundial se presentan de manera estricta, en tanto responden a las pautas propias de una institución financiera multilateral; por su parte, el equipo negociador demuestra una actitud de cooperación en la negociación, priorizando el compromiso con la política pública a implementar desde el Estado nacional. Estas dos maneras distintas de enfocar el proceso de negociación de un préstamo, por momentos pueden ser convergentes a los objetivos del proyecto que se negocia y alinearse con los puntos de vista del país, y en ocasiones pueden ser divergentes y manifestarse como conflictiva.

La principal conclusión que se desprende de esta experiencia es que, en el proceso de negociación de un préstamo se manifiestan dos lógicas: a) la encarnada por los funcionarios de las entidades financieras multilaterales y bilaterales, que tratan de responder a sus intereses organizacionales y a estrategias políticas de naturaleza global y, b) la que interpreta a un estado nacional con acceso restringido al mercado financiero internacional y con sus propias prioridades nacionales.

De acuerdo a como se salden las contradicciones que se generan al expresarse estas dos lógicas en el terreno de la negociación, dependerá desde la suerte de un simple proyecto, hasta el éxito o el fracaso de una política de Estado.

Las fuentes financieras de alguna manera siguen el siguiente proceso en la etapa de negociación:

CUADRO 3.2

LA SECUENCIA ADMINISTRATIVA COMO PARTE DE NEGOCIACIÓN EN EL CICLO DEL PROYECTO

-
- *Redacción y aprobación del Convenio de Préstamo
 - *Documento de Proyecto o PAD (Project Appraisal Document)
 - *Informe de Proyecto. En el caso del BID es el documento sobre el cual se basa el Contrato de Préstamo y, obviamente, es anterior al mismo.
 - *Aprobación en el Directorio del BM/BID
 - *Decreto del Poder Ejecutivo.
 - *Firma del Contrato de Préstamo
-

Fuente: Canievsky, Carlos "XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006".

3.3.3. Marco legal de la actividad financiera que ampara el proceso de negociación en el sector público de El Salvador

El proceso de negociación de préstamos internacionales, con garantía soberana, es decir con respaldo del Estado, tiene su base jurídica en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, el Reglamento de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado y la Constitución de la República¹⁶³.

En el reglamento de la ley Orgánica de Administración Financiera del Estado se encuentra plasmado quienes iniciarán la etapa de negociación.

Según la sección III. Gestión, negociación y contratación de préstamos externos.

Gestión

Art. 150.- La Dirección General de Inversión y Crédito Público (DGICP) establecerá los contactos y organizará la información referida a fuentes y organismos de

¹⁶³ Portal de Transparencia Fiscal, Administración Financiera "Reglamento de la ley Orgánica de Administración Financiera del Estado" disponible en: http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Marco_Normativo/Administracion_Financiera, (consultado 16-09-11).

financiamiento, la cual servirá de orientación al equipo negociador para el análisis de las condiciones financieras y contractuales e iniciará la gestión de financiamiento ante los organismos financieros, de conformidad con lo estipulado con el artículo 87 de la Ley, comunicando a las instituciones beneficiarias para que se incorporen al proceso de negociación.

Las negociaciones de financiamiento de los proyectos con los organismos financieros incluirán únicamente aquellos proyectos que hayan sido incorporados en el Programa de Inversión Pública de Mediano Plazo y cuenten con la solicitud de financiamiento del Ministerio de Hacienda.

Negociación de la Deuda Directa

Art. 151.- La negociación de la Deuda Directa será atribución de la DGICP y ésta será el interlocutor directo con el organismo o institución financiera.

La institución beneficiaria de los recursos será responsable de los aspectos técnicos que garanticen el desarrollo apropiado de los programas y proyectos.

Equipo negociador

Art. 152.- En toda negociación la DGICP conformará y coordinará un equipo técnico negociador interdisciplinario e interinstitucional que posea experiencia y conozca los principales antecedentes del financiamiento y del proyecto.

Negociación de la Deuda Garantizada

Art. 153.- En el caso de la deuda garantizada, en la etapa de negociación intervendrán funcionarios de la DGICP con el propósito de asesorar en la negociación financiera y contractual del contrato.

Legalización

Art. 154.- El trámite legislativo para la autorización de la suscripción de Contratos de deuda directa y garantizada, y de aprobación de los mismos, es responsabilidad del Ministerio de Hacienda. Para estos efectos, la entidad e institución beneficiaria del proyecto suministrará toda la información de apoyo requerida por la DGICP.

Cuando el Contrato de Préstamo sea suscrito en idioma diferente al castellano, las instituciones beneficiarias del crédito deberán proporcionar una traducción oficial a este idioma.

Art.148.- de la Constitución de El Salvador: Corresponde a la Asamblea Legislativa facultar al Órgano Ejecutivo para que contrate empréstitos voluntarios, dentro o fuera de la República, cuando una grave y urgente necesidad lo demande, y para que garantice obligaciones contraídas por entidades estatales o municipales de interés público. Los compromisos contraídos de conformidad con esta disposición deberán ser sometidos al conocimiento del Órgano Legislativo, el cual no podrá aprobarlos con menos de dos tercios de votos de los Diputados electos. El decreto legislativo en que se autorice la emisión o contratación de un empréstito deberá expresar claramente el fin a que se destinarán los fondos de éste, y en general, todas las condiciones esenciales de la operación.

Como ejemplo de contratación de un préstamo de financiamiento externo, se presenta el del Caso del Sector Salud, ya mencionado: “PROYECTO RHESSA” PRÉSTAMO BIRF – 7084 –ES.

Después de la negociación, se llevó a cabo la suscripción del Convenio de Préstamo por US\$169.4 millones: el 11 de enero de 2002 (BIRF US\$142.6; GOES US\$26.8), con un periodo de reembolso de 17 años incluyendo 5 de periodo de gracia. La aprobación del préstamo por parte de la Asamblea fue el 3 de junio de 2003.

La disponibilidad presupuestaria se tuvo en julio de 2004 y la primera contratación de obra se realizó en marzo de 2006

Durante todo el período de ejecución hubo cuatro modificaciones para reasignar fondos entre categorías de inversión, todas las cuales fueron aprobadas por el BIRF:

- Septiembre de 2003. Modificada por A.L., aprobada por BIRF, reforzar los montos de 4 hospitales y extensión de cobertura.
- Marzo 2006. Solicitada por MH y aprobada por BIRF, atender necesidades de extensión de cobertura y adquisición de equipo médico.
- Febrero 2008. Solicitada por MH y aprobada por BIRF, para reforzar la categoría de obras y consultorías.
- Octubre de 2009. Solicitada por MH y aprobada por BIRF.

La última modificación fue solicitada por la actual Administración como única manera de finalizar los hospitales inconclusos, saldar las deudas heredadas antes del 31 de mayo de 2009 por la anterior administración (San Vicente, Zacatecoluca, Usulután y San Miguel) y facilitar los diseños del nuevo hospital de maternidad.

3.4 EVALUACIÓN Y EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA CON FINANCIAMIENTO EXTERNO

3.4.1 Evaluación en la etapa de pre-inversión

Por evaluación de proyectos de inversión pública se entenderá el proceso mediante el cual se establece la conveniencia o inconveniencia de ejecutar un proyecto el cual permite recomendar la asignación o no de recursos de inversión al mismo.¹⁶⁴

En dicha evaluación se debe incluir la evaluación socioeconómica, la evaluación privada y la evaluación del medio ambiente.

a) La evaluación socioeconómica

Es el proceso por el cual se determinan y comparan los beneficios y costos atribuibles a la ejecución del proyecto, con el objetivo de emitir un juicio sobre la conveniencia de su ejecución en lugar de otros. Para ello, debe identificarse y cuantificarse los bienes y

¹⁶⁴ “Contenido mínimo del estudio de identificación”. Disponible en: www.uagrm.edu.bo/unid.../esquema_identif.doc (Consultado: 20-08-11).

servicios que producirá y utilizará el proyecto para lograr sus objetivos, los cuales deben ser valorados con sus respectivos precios sociales¹⁶⁵.

Indicadores de Evaluación Socioeconómica:

Con el propósito de garantizar la eficiente asignación de los escasos recursos públicos destinados a la inversión, se establece que la decisión de ejecutar un proyecto de inversión pública deberá tomarse con base a los indicadores de evaluación socioeconómica, los cuales determinarán el efecto neto del proyecto en el bienestar de la población.

Para tal efecto, las entidades ejecutoras deberán utilizar los siguientes indicadores socioeconómicos: el Valor Actual Neto Socioeconómico (VANS), y el Costo Anual Equivalente Socioeconómico (CAES).

b) La evaluación privada

Es el proceso por el cual se determinan y comparan los beneficios y costos atribuibles a la ejecución del proyecto desde el punto de vista del inversionista privado, con el objetivo de emitir juicio sobre la conveniencia de que dicho inversionista privado pueda involucrarse en el proyecto y asignar recursos financieros al proyecto. Con dicho fin, debe identificarse y cuantificarse los bienes y servicios valorados con los precios de mercado vigentes¹⁶⁶.

Indicadores de evaluación privada:

Una vez determinada la conveniencia de ejecutar el proyecto, es necesario complementar la decisión con la determinación de la sostenibilidad operativa del mismo. La sostenibilidad operativa no es más que la capacidad del proyecto para garantizar el autofinanciamiento al menos de sus costos de operación.

La sostenibilidad operativa será determinada con base en el Valor Actual Neto Privado (VANP) resultante de la evaluación privada del proyecto sin financiamiento, y se utilizará bajo el siguiente criterio:

¹⁶⁵ La evaluación de los proyectos, y los principales estados financieros. Disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos82/evaluacion-proyectos-estados-financieros/evaluacion-proyectos-estados-financieros2.shtml> (consultado 20-08-11).

¹⁶⁶ *Ibíd.*

- Cuando el VANP del proyecto es mayor o igual a cero se recomendará la ejecución del mismo.
- Cuando el VANP del proyecto es negativo, pero en valor absoluto menor al monto de la inversión, se podrá ejecutar el proyecto siempre y cuando la tasa interna de retorno sea mayor que cero.
- Cuando el VANP del proyecto es negativo, pero en valor absoluto mayor al monto de la inversión, se recomendará la ejecución del proyecto siempre y cuando la entidad ejecutora disponga de un plan de sostenibilidad del proyecto que garantice la disponibilidad de recursos financieros tanto para la evaluación como para la operación deficitaria.

c) Evaluación del medio ambiente

Todos los proyectos a formular por las instituciones o entidades, deberán dar cumplimiento a lo establecido en la Ley de Medio Ambiente y en la parte del estudio correspondiente a la evaluación del impacto ambiental, ésta deberá contar con la aprobación del Permiso Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales¹⁶⁷.

Parámetros de valoración para la evaluación de los proyectos

Con el propósito de homogeneizar los resultados de la evaluación de los proyectos de manera que los mismos sean comparables, el SAFI-DGICP establece parámetros de valoración de beneficios y costos que deberán aplicar todas las entidades del sector público salvadoreño para la evaluación de sus proyectos de inversión, tanto socioeconómica como privada. A continuación se detallan dichos parámetros¹⁶⁸.

Los precios sociales de los tres insumos básicos de la economía: la divisa, la mano de obra y la tasa de descuento, que reflejan el costo de oportunidad para el país, de utilizarlos en un proyecto. Estos precios sociales deben utilizarse para valorar los beneficios y costos de todos los proyectos cuyos beneficios pueden ser estimados, y por lo tanto, realizar su evaluación socioeconómica. Para dicho fin, el SAFI-DGICP, debe de

¹⁶⁷ *Ibíd.* pág. 148.

¹⁶⁸ Ministerio de Hacienda, “Reglamento de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado de El Salvador” y “Manual Técnico del Sistema de Administración Financiera Integrado”.

oficializar al inicio de cada año, los factores de conversión de los valores de mercado de dichos insumos básicos, a sus correspondientes valores sociales¹⁶⁹.

Ante la ausencia de estimaciones resultantes de estudios específicos para el país, se pueden utilizar los valores de países similares o de organismos financieros internacionales.

Los parámetros de beneficios y costos unitarios, que constituyen precios tipo de unidades de beneficio y costo agregados por cada tipo de proyecto, deberán estar expresados tanto a precios de mercado como también a precios sociales.

Los parámetros costo-eficiencia, que constituyen precios de proyectos tipo expresados en unidades anuales equivalentes, y que corresponden a beneficios específicos, podrán aplicarse solamente para apoyar la toma de decisiones de inversión en proyectos cuyos beneficios no se puedan cuantificar ni valorar.

Asistencia técnica y capacitación de proyectos públicos

Las instituciones o entidades del sector responsables de la formulación de estudios de proyectos serán los encargados de capacitar al personal técnico, para lo cual deben apoyarse en la cooperación internacional y universidades del país.

El SAFI-DGICP, es responsable de¹⁷⁰:

- Difusión, divulgación y aplicación de las normas, instructivos y metodologías de pre-inversión.
- Desarrollo y difusión de instrumentos y metodologías de apoyo al proceso de preparación y evaluación de proyectos.

3.4.2 Ejecución del proyecto

Dentro de los proyectos ejecutados en El Salvador con financiamiento externo, existe una gran controversia entre lo que es y lo que debería de ser, pues en muchos casos puede darse hasta malversación de fondos; en otros casos los proyectos quedan inconclusos por diversas razones, entre ellas la falta de capacidad de las instituciones

¹⁶⁹ Ibíd. pág. 149.

¹⁷⁰ Ibíd. pág. 149.

para asumir el proyecto y llevar a cabo su ejecución tal como se había planeado. El punto principal es la responsabilidad que tiene el prestatario de que el proyecto se lleve a cabo con la debida diligencia de conformidad con eficientes normas financieras y técnicas de acuerdo con los planes, especificaciones, calendario de inversiones, presupuestos, reglamentos y otros documentos aprobados en la etapa de ejecución.

Las instituciones financieras no llegan a establecer cosas tan concretas, eso es responsabilidad de las unidades ejecutoras. Entre las principales fallas de ejecución por parte de las unidades nacionales ejecutoras se puede citar: Los procesos burocráticos para realizar procesos de adquisiciones de equipos, materiales e insumos en general, así como para la contratación de servicios y sobre todo, para la realización de obras de infraestructura física. El problema se complica especialmente por el proceso de aprobación que en muchos casos realiza la fuente de financiamiento externo, dependiendo los montos de financiamiento.

Respecto a los precios y licitaciones, en los contratos para ejecución de obras, adquisición de bienes y prestaciones de servicios para el proyecto, se deben pactar a un costo razonable que será generalmente el precio más bajo del mercado, tomando en cuenta los factores de calidad-eficiencia y otros que sean del caso.

En cuanto a los recursos, el prestatario deberá aportar oportunamente todos los recursos adicionales o de contrapartida a los del préstamo que se necesiten para la completa e ininterrumpida ejecución del Proyecto. Si durante el proceso de desembolso del financiamiento se produce un alza del costo estimado del proyecto, la institución financiera podrá requerir la modificación del calendario de inversiones para que el prestatario haga frente a dicha alza.

Durante el período de ejecución del proyecto, el prestatario deberá demostrar a la institución financiera crediticia, que dispondrá oportunamente de los recursos necesarios para efectuar la contribución local al proyecto durante dicho período.

3.4.3. Sistema de Información Financiera, Inspecciones e Informes

- **Sistema de Información Financiera**

Los recursos del financiamiento deberán ser depositados en la Cuenta Especial o en las cuentas especiales para el Programa en específico. El Prestatario debe comprometerse a mantener registros contables y un sistema adecuado de control interno y el rendimiento de informes en el que se incluyan entre otras cosas: Un sistema de información financiera aceptable para la institución financiera crediticia que permita el registro contable, presupuestario y financiero, y la emisión de estados financieros y otros informes relacionados con los recursos del financiamiento y de otras fuentes de financiamiento, si ese fuera el caso; así mismo debe manejarse la información financiera, en registros y archivos físicos, magnéticos, electrónicos, etc.¹⁷¹.

Asimismo, el prestatario debe comprometerse a conservar los registros originales del proyecto, según la reglamentación de la fuente financiera por un período determinado de años, después de la fecha estipulada para el último desembolso del financiamiento.

- **Inspecciones**

La institución financiera crediticia podrá establecer procedimientos de inspección que juzgue necesarios para asegurar la ejecución adecuada del programa. Por lo que, el prestatario deberá permitir a dicha institución que inspeccione y revise en cualquier momento los registros y documentos que éste estime pertinente conocer. El personal que envíe o designe la institución financiera crediticia para el cumplimiento de este propósito, como investigadores, representantes o auditores o expertos deberá contar con la total colaboración de las autoridades respectivas. Todos los costos relativos al transporte, salario, y demás gastos de dicho personal, por lo general se hacen con cargo al préstamo.

Si el Prestatario se rehúsa a cumplir con la solicitud presentada por la institución financiera crediticia, o de alguna otra forma obstaculiza la revisión del asunto por parte ésta, bajo su sola discreción, se adoptan las medidas que tal fuente de financiamiento considera apropiadas en contra del Prestatario¹⁷².

¹⁷¹ Basado en la revisión de los contratos de préstamo 2492/OC-ES, 1782/OC-ES, 2068/BL-ES, 2069/OC-ES y 2070/OC-ES, suscritos con el Banco Interamericano de Desarrollo, y el contrato de préstamo BIRF-7084-ES, suscrito con el Banco Mundial.

¹⁷² *Ibíd.*

- **Auditorías**

El Prestatario debe comprometerse a presentar a la institución financiera crediticia, si ésta lo solicita, un informe financiero auditado sobre el uso y destino de los recursos del financiamiento. Dicho informe se presentará dictaminado por una firma de auditores independientes aceptable a dicha institución y de acuerdo con términos de referencia previamente aprobados¹⁷³.

3.4.4. Rol del SAFI y la Corte de Cuentas de El Salvador en los proyectos de inversión pública con financiamiento externo

El Sistema de Administración Financiero Integrado (SAFI), tiene como finalidad establecer, poner en funcionamiento y mantener en las instituciones y entidades del sector público, el conjunto de principios, normas, organizaciones, programación, dirección y coordinación de los procedimientos de presupuesto, tesorería, inversión y crédito público y contabilidad gubernamental. El SAFI está estrechamente relacionado con el Sistema Nacional de Control y Auditoría de la Gestión Pública, que establece la Ley de la Corte de Cuentas de la República¹⁷⁴.

Por otra parte, según el art. 9 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado de la República de El Salvador, la Corte de Cuentas de El Salvador tiene a su cargo la fiscalización de la hacienda pública en general y de la ejecución del presupuesto en particular. Dentro de éstos se encuentra la fiscalización de la contrapartida de los proyectos realizados con financiamiento público externo, aunque esto sea únicamente para control interno, ya que en la mayoría de los casos dichas auditorías no tienen carácter vinculante ante las instituciones financieras internacionales, a excepción que sea de común acuerdo entre las partes.

Para la realización de dicho proceso la Corte de Cuentas tiene un manual de auditoría gubernamental el cual proporciona a las personas encargadas, y que contienen mecanismos o lineamientos que permiten evaluar y practicar una auditoría financiera externa y operacional o de gestión a las entidades, así como a organismos que administren recursos del estado.

¹⁷³ *Ibíd.* pág. 152.

¹⁷⁴ Art. 7 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. República de El Salvador.

Según la legislación salvadoreña, existen diferentes tipos de auditoría gubernamental, las cuales se detallan a continuación:

- **Auditoría Financiera**

Es el examen de las transacciones, registros, informes y estados financieros; del cumplimiento de la legalidad de las transacciones y el cumplimiento de otras disposiciones; y del control interno financiero; con el objeto de emitir una opinión sobre la razonabilidad de las cifras presentadas en los estados financieros.

- **Auditoría Operacional o de Gestión**

Es el examen y evaluación de la gestión realizada por una entidad para determinar la eficiencia, efectividad y economía sobre el uso de los recursos públicos, así como el desempeño de los servidores públicos, respecto al cumplimiento de las metas programadas y el grado con que se están logrando los resultados o beneficios previstos. Como resultado de esta auditoría no se expresa opinión, solamente se elaboran conclusiones y recomendaciones orientadas a mejorar la gestión de la entidad auditada¹⁷⁵.

- **Examen Especial**

Se denomina examen especial a la auditoría que puede comprender uno o más componentes de los estados financieros, con un alcance menor al requerido en una auditoría financiera, por lo que no es posible emitir una opinión sobre las cifras de los estados financieros; o abarcar uno o más elementos de la gestión, así como el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables. Asimismo, se efectúan exámenes especiales para investigar denuncias de diversa índole¹⁷⁶.

Fases para la realización de la auditoría de la Corte de Cuentas:

En la realización de la fase la de auditoría existen procesos los cuales son los que realizan los auditores para la obtención eficaz de lo que se busca auditar. Para poder

¹⁷⁵ Corte de Cuentas de la República de El Salvador, "Manual de Auditoría Gubernamental. Disponible en: www.cortedecuentas.gob.sv (Consultado: 12-08-11).

¹⁷⁶ *Ibíd.*

realizar estas auditorías el auditor debe de pasar por tres fases las cuales son: la planificación de la auditoría, la fase de los exámenes y la fase de informes.

- **La planificación de la auditoría**

La planificación de un trabajo de auditoría consiste en el desarrollo de un plan global en función de los objetivos que se persiguen. La naturaleza, el detalle y el momento en que se debe llevar a cabo la planificación, varían según la magnitud y especificidad de la entidad a auditar, de las experiencias que el auditor tenga de la misma, del conocimiento de la actividad que desarrolla, el entorno en que se desenvuelve y de la calidad del control interno.

Una adecuada planificación requiere que se lleven a cabo una serie de procedimientos de auditoría, referidos a investigaciones, entrevistas y otras pruebas limitadas, que tienen por objetivo orientar la amplitud del examen, detectar posibles dificultades en el trabajo a realizar y cualquier otro aspecto que pudiera limitar o afectar el desarrollo de la auditoría.

La estimación del tiempo debe incluir un detalle de las áreas a examinar y el personal integrante del equipo que las examinará. El establecimiento de un cronograma de actividades es absolutamente imprescindible, aún admitiendo que pueden presentarse problemas y situaciones imprevistas, susceptibles de modificar las previsiones iniciales.¹⁷⁷

- **El Examen**

Según la misma legislación, la fase de examen, consiste en la revisión o evaluación detallada del programa o actividad específica auditada, con la amplitud necesaria para alcanzar los objetivos de la auditoría. Implica recopilar y analizar la información necesaria para considerar, justificar y presentar apropiadamente los hallazgos del auditor, incluyendo las conclusiones y recomendaciones de ser necesarias.

La fase de examen sirve para llevar a cabo el plan de auditoría y utilizarlo como una base para:

- 1) supervisar y controlar su progreso

¹⁷⁷ Ibíd. pág. 154.

- 2) prever y solucionar problemas
- 3) dirigir los esfuerzos de revisión según sea necesario.

Los auditores deben asegurarse de que la información sea válida. Además de ser válida, debe ser fiable, suficiente y relevante. Para evaluar su fiabilidad, el auditor necesita conocer la validez y adecuación de su fuente. La información documentada es más fiable que la verbal. La información registrada puede, sin embargo, tener errores, por lo que los auditores necesitan realizar pruebas para asegurarse de lo adecuado de la información obtenida¹⁷⁸.

- **El Informe**

La última fase de la auditoría es el informe donde se plantean los descubrimientos y las recomendaciones a los responsables directos de la gestión evaluada, a los que requirieron la auditoría y a los destinatarios del informe. Cada informe debe, naturalmente, revestirse del asunto y la naturaleza de los hallazgos comunicados. Es importante presentar la información de una manera lógica e incluir datos pertinentes sobre cada atributo del hallazgo.

De lo expuesto anteriormente, se deduce como corolario la siguiente interrogante:
¿Se cumplen en El Salvador todos los procedimientos para lograr que los proyectos lleguen a su objetivo fundamental que es favorecer a la población salvadoreña? ¿En qué radica que varios proyectos queden inconclusos o no alcancen los resultados y metas que fueron planificados, aumentando el peso de la deuda y generando más carga fiscal a la sociedad?

En los apartados anteriores se ha dado elementos que dan una idea por qué la ejecución de los proyectos es deficiente. Pero tal vez una idea de la situación a que puede llegarse por la inadecuada ejecución, se puede obtener del caso que se expone a continuación:

El siguiente estudio de caso se hace con base al informe del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de El Salvador sobre la ejecución del Proyecto RHESSA, al final se contrastará lo planteado con los resultados obtenidos.

¹⁷⁸ Ibíd. pág. 154.

3.5. Proyecto RHESSA (Préstamo BIRF-7084-ES)

El convenio de préstamo establecía que el proyecto estaba previsto a finalizar el 30 de abril de 2007. El mismo, se estructuró con cuatro componentes y la distribución de los recursos se definió de la siguiente manera:

CUADRO 3.3
COMPONENTES DEL PROYECTO RHESSA

Descripción		Monto Millone s USD \$
I.	Reconstrucción/ construcción 7 hospitales	126.8
II.	Extensión de cobertura de servicios de salud en las zonas norte y Paracentral de El Salvador	17.7
III.	Fortalecimiento institucional del MSPAS	14.8
IV.	Costos operativos del programa	8.7
Comisión Inicial (BIRF)		1.4
Total del Préstamo		169.4

Fuente: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Informe de Ejecución del Proyecto RHESSA.

El convenio estableció en las condiciones generales aplicables a los Convenios de Préstamo y Garantía para préstamos con margen fijo, de fecha 1 de septiembre de 1999, las posibles enmiendas o modificaciones al contrato, las transferencias entre categorías y las posibles modificaciones al contrato. Con base a tal marco legal el préstamo sufrió modificaciones en las asignaciones originales, como se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO 3.4

ASIGNACIÓN/REASIGNACIÓN DE RECURSOS DEL PRÉSTAMO BIRF-7084 POR COMPONENTE (MILLONES DE DÓLARES)

Componentes	Asignación según decreto (1)	Asignación modificada (2)	Variación (3 = 1 - 2)
Componente I (Hospitales)			
1 Cojutepeque, Cuscatlán	9.1	11.7	-2.5
2 San Rafael, Sta Tecla, La Libertad	15.2	20.2	-5.0
3 Santa Gertrudis, San Vicente	14.0	22.5	-8.5
4 Santa Teresa, Zacatecoluca	8.2	13.9	-5.7
5 San Pedro, Usulután	7.6	13.4	-5.8
6 San Juan de Dios, San Miguel	16.5	33.0	-16.5
Subtotal hospitales	70.7	114.5	-43.9
7 Hospital de Maternidad	29.9	1.5	28.5
Componentes II, III y IV	67.4	52.0	15.4
Comisión Inicial	1.43	1.43	-
Total	169.4	169.4	-

Fuente: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Informe de Ejecución del Proyecto RHESSA.

En el cuadro anterior se observa cómo el desfinanciamiento en el rubro subtotal de hospitales fue de US\$43.9 millones que fue suplido por los fondos que estaban destinados a la construcción del hospital de maternidad (US\$28.5 millones), así como de los componentes II, III y IV, (US\$15.4 millones) respectivamente.

En el proyecto estaba contemplado todo lo necesario para poder cumplir con las metas programadas, además un sistema de monitoreo y evaluación, el cual se encargaría de evaluar el cumplimiento de objetivos y el logro de los resultados deseados. Dentro del monitoreo estaba contemplado un sistema computarizado de administración de información para rastrear el progreso de las actividades, los productos y los gastos durante la implementación. También estaban contempladas evaluaciones formativas,

evaluaciones de impacto y supervisiones y revisiones de avances y metas de período por parte del BIRF¹⁷⁹.

A pesar de haber quedado claras todas estas situaciones en el proyecto hay muchas cosas que no han sido cumplidas, como es el caso de la demora por parte de la Asamblea Legislativa de casi dieciocho meses para la aprobación del crédito en el presupuesto de la nación. Otro punto crítico fue la transición de gobierno, ya que en cada cambio de gobierno se contraen cambios de personal, de estructura y de forma que limitan la continuidad de los proyectos. Sin embargo, en las evaluaciones que se iban haciendo era notorio que no se iba cumpliendo con lo convenido en cuanto a la buena utilización de los fondos ya que según fuentes del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social se encontraron varias irregularidades que llevaron a generar un endeudamiento aun más grande a El Salvador y los beneficios en algunos de los casos se redujeron y en otros no se han dado, tal es el caso de la construcción del hospital de maternidad, afectando así a una gran población de mujeres.

Dentro de las anomalías encontradas a todo el proyecto se resumen las siguientes¹⁸⁰.

- Para el 2009 se dieron una serie arbitrajes que tenían como base el mismo esquema de reclamación. Las demandas se basaban en un incremento del área hospitalaria para aumentar la funcionalidad de los mismos, sin embargo el MSPAS-RHESSA había entregado con anterioridad anteproyectos arquitectónicos.
- Según la nueva administración del MSPAS, los diseños fueron modificados por la empresa constructora y supervisora, aumentando el área original hospitalaria, aduciendo mejor funcionalidad. Asimismo, el MSPAS alega que no existe nada escrito por el MSPAS-RHESSA autorizando dichas modificaciones, sin embargo el tribunal falló en algunos de dos casos en contra del MSPAS.
- En todos los casos de construcciones inconclusas los estimados de obras ejecutadas no coincidieron con la obra real, lo cual fue avalado por la empresa supervisora.

¹⁷⁹ Gobierno de El Salvador, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Préstamo GOES-BIRF 7084-ES), "Manual de Operaciones para la Ejecución del Proyecto", septiembre de 2003.

¹⁸⁰ Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, "Informe de Ejecución del Proyecto RHESSA (Préstamo BIRF-7084-ES)", 24 de mayo de 2010.

- Autorización por parte del Ministro de Salud anterior para que las bodegas de las empresas constructoras y subcontratistas fueran declaradas sitio de obra, posibilitando el pago anticipado para la compra de equipo aun cuando los hospitales no estuvieran en condición de que este equipo se instalara. Adicionalmente se posibilitó el cambio de la forma de pago indicada en el contrato. (Adelantando un 30% del valor)
- Exclusión del fiscal General como representante del Estado y asignación arbitraria de esta responsabilidad al asesor legal del proyecto RHESSA.
- Contratación de un comisionado presidencial con honorarios mensuales de USD \$7,500 mensuales por un año, que de acuerdo a dictamen de auditoría de la Corte de Cuentas no le generó ningún valor agregado al proyecto.
- Pago oneroso a la empresa de supervisión de estudios y obras para los 6 hospitales por USD \$9.5 millones de dólares, cuyos contratos con la misma empresa finalizaron (uno en diciembre 2008 y otro en abril 2009), sin que cuatro de los hospitales hayan sido finalizados en la fecha prevista, incurriendo en costos adicionales para este concepto con fondos del préstamo.
- Procesos de arbitrajes perdidos en los hospitales de San Rafael (USD \$4.2 millones) y Cojutepeque (USD \$2.3 millones) causándole mayores costos al GOES (cuestionados por la Corte de Cuentas de la República).
- Contratación de consultorías por un monto de USD \$401,500 entre enero 2006 y marzo 2008 (empleados del MSPAS) en el componente 3 para el programa ITS-VIH-SIDA en detrimento del suministro de reactivos para dicha enfermedad.
- Transferencia de 100 mil dólares a Asociación de ITS-VIH-SIDA para organización de eventos sin justificación, ni liquidación de los fondos.
- Gastos en dos estudios de pre-inversión cuestionados por la Corte de Cuentas por estar destinados a la reconstrucción del Hospital de Maternidad y no a la construcción de uno nuevo, como está establecido en el convenio del préstamo.

Por otra parte, un informe de auditoría que realizó la Corte de Cuentas dio a conocer varias observaciones al proyecto como las siguientes¹⁸¹.

- Ineficiente ejecución presupuestaria
- Incumplimiento de metas programadas en planes de acción
- Falta de transparencia en el proceso de selección y contratación de consultoría
- No se valoró criterios de economía y necesidades en adquisición de vehículos para la UCP/RHESSA (costo cuestionado por valor de US\$27,303.00)
- Estructura organizativa de la UCP/RHESSA no creada de conformidad al acuerdo de préstamo (costo cuestionado por \$138,614.00)
- Personal contratado bajo la figura de consultoría a largo plazo
- Inadecuado proceso en la contratación de servicios de auditoría (costo cuestionado por el valor de 24,626.00)
- Irregularidades en el proceso de selección del personal para conformación de la UCP/RHESSA (costo cuestionado por el valor de 14,690.00)
- Uso de fondos para construcción en inmueble que no es propiedad del Estado (cuestionado por 7,516.00)
- No se realizaron evaluaciones de desempeño al personal de UCP/RHESSA
- Incumplimiento a la presentación del informe de evaluación y avances logrados
- En el Manual Operativo no se definió condiciones que se requerían en Acuerdo de Préstamo.

¹⁸¹ Henríquez, Alexis, "El Banco Mundial defiende los proyectos". Disponible en: http://archivo.elfaro.net/secciones/Observatorio/20070219/observatorio2_20070219.asp (Consultado: 02-10-11).

Después de que la Corte realizó todas estas observaciones manifestó haber enviado un informe a la UCP y haber recibido una respuesta formal de dicha unidad habiendo dejado pendientes solo tres puntos.

La posición del Banco Mundial, según el encargado del proyecto por parte del Banco es, que han evaluado la ejecución de PRHESSE y ésta es satisfactoria, que a pesar que se ha prolongado el tiempo de culminación por atrasos para la aprobación, se ha cumplido con el tiempo de realización previsto para cada proyecto¹⁸².

De acuerdo a fuentes del Ministerio de Salud, gran parte de los errores que se cometen a la hora de ejecutar los proyectos radica en que en El Salvador no se hacen estudios de pre-factibilidad y factibilidad cuando se está planificando un proyecto. Debido a ello, en la mayoría de los casos es que los recursos no alcanzan y si el contrato lo permite, los administradores toman la opción de trasladar fondos entre los diferentes proyectos que se están realizando o de modificar los montos de uno y otro.

Otra consideración del Ministerio de Salud, es acerca de la verificación de las empresas que estén involucradas en el proyecto, que estas sean fiables y responsables ya que por ejemplo, la empresa supervisora de RHESSE en la ejecución de cada uno de los proyectos no menciona ninguna anomalía, todo se avalaba sin mayor explicación y se hicieron pagos sin haber concluido obras.

Un punto importante es también el hecho que a la hora de que una empresa presente una demanda en contra del Estado, el gobierno está en la obligación de hacer su mayor esfuerzo para ganar con fundamentos legales este tipo de litigios.

Del proyecto citado, se puede concluir:

- a) Que han existido y existen proyectos de financiamiento externo mal ejecutados.
- b) Que la inadecuada ejecución de los proyectos con financiamiento externo tiene consecuencias negativas, no sólo en término de no alcanzar los propósitos, metas y resultados previstos en la etapa de formulación, sino consecuencias nefastas, en cuanto a la utilización o malversación de los recursos que proceden de la contribución de los salvadoreños, mediante los impuestos.

¹⁸² Ibíd. pág. 161.

3.6. CONCLUSIÓN

De acuerdo a lo expuesto en el capítulo, se concluye que:

- a) Que El Salvador probablemente necesita mejorar su estructura administrativa de proyectos de inversión con financiamiento externo.
- b) Que se hace necesario asegurar la solidez en el ámbito político, económico, financiero y social para poder cumplir con las obligaciones convenidas con las instituciones financieras crediticias y poder también cumplir con el compromiso de desarrollo que demanda la sociedad salvadoreña.
- c) En la parte de la negociación, es necesario dejar atrás tanto hermetismo entre las partes a fin de posibilitar una gestión pública que permita la obtención de los recursos financieros dentro de márgenes más aceptables y convenientes para el país en cuanto a condiciones y otorgamiento de los recursos financieros.
- d) En la etapa de planificación, los estudios de pre-factibilidad y factibilidad, debieran permitir una estimación más real de los costos del proyecto para no incurrir en modificaciones que al final pongan en riesgo el cumplimiento de los objetivos, resultados, logros y metas previstas en los proyectos de financiamiento externo.
- e) En la parte de ejecución, todas las instituciones involucradas internas y externas deben actuar de manera responsable y honesta para cumplir con lo estipulado en los convenios de proyectos. Al mismo tiempo se hace necesaria una cultura de rendición de cuentas no sólo institucional sino también por parte de la sociedad civil, lo que también debiera quedar plasmado en los documentos oficiales de préstamo.
- f) El gobierno, los partidos políticos y la sociedad civil deberían trabajar de manera conjunta para lograr el establecimiento de normas modernas de administración pública y su cumplimiento efectivo, mediante controles internos eficaces e instituciones sanas y eficientes.

CONCLUSIONES GENERALES

La cooperación internacional ha sido un medio que las organizaciones internacionales y gobiernos de países desarrollados han utilizado en el transcurso del tiempo, para imponer condiciones que responden mayormente a sus intereses.

Los préstamos de las Instituciones Financieras Internacionales imponen un marco de condicionalidades para los gobiernos de países subdesarrollados que limitan el grado de maniobra en la definición de las políticas públicas nacionales y obligan a la implementación de medidas que por la generalidad de los casos resultan perjudiciales para la población más empobrecida del país.

Con los programas de préstamo suscritos por El Salvador y las Instituciones Financieras Internacionales en 1990, luego de que el Gobierno (1989-1994) reanudara los pagos por deuda externa, se inicia conjunto de reformas estructurales e institucionales basadas en los lineamientos definidos por los Programas de Ajuste Estructural (PAE) y de Estabilización Económica (PEE) emanados de organizaciones internacionales que facilitan la participación privada en la economía.

A raíz de estos programas se dieron una serie de condicionamientos atados a los préstamos, como fueron: la privatización de las pensiones, los subsidios, medidas de carácter fiscal, etc.

Posteriormente del terremoto del 2001, El Salvador tuvo necesidad financiera adicional, al obtener mas crédito externo aumenta las obligaciones de servicio de la deuda en el futuro y reduce la posibilidad del país de asumir más deuda.

En el periodo de estudio las modalidades de endeudamiento como los fidecomisos y LETES, aumentaron no sólo la deuda externa sino también interna a partir del año 2006. Ante la dificultad de no lograr la mayoría calificada en la Asamblea Legislativa para la aprobación de nuevos empréstitos, se decidió recurrir a una estrategia distinta para obtener los recursos necesarios para financiar la deuda previsional.

Ante el papel que juegan los organismos financieros y monetarios internacionales se debe evitar contraer una deuda externa exorbitante pues puede ocasionar una pérdida de soberanía económica y política, y lejos de constituirse en un instrumento para

complementar el desarrollo nacional se puede convertir en una variable de presión y peligrosidad para la soberanía nacional, así como una carga pesada para el progreso de la nación. Sin embargo, pareciera que para el caso de El Salvador no se puede prescindir del financiamiento externo dada la deficiencia del sistema impositivo, la falta de ahorro interno, la falta de inversión privada.

La deuda es un grave obstáculo para el desarrollo humano en el país, pues los escasos recursos deben utilizarse para cancelar los préstamos en vez de invertirlos en el bienestar de la población. Las injusticias que genera el sistema económico mundial que maximiza el beneficio de los que más tienen, somete a la exclusión perversa impidiendo el desarrollo humano de poblaciones que viven en los países deudores.

El peso de la deuda y el pobre desempeño de la economía en El Salvador, ha limitado el crecimiento de El Salvador y ocasionado otros problemas sociales como la falta de oportunidades y bajos niveles de salud y educación entre otros inmigrantes, en su gran mayoría ilegales, los que están sosteniendo la economía de este país.

BIBLIOGRAFÍA

Libros Consultados

- Amin, Samir, "El Capitalismo en la Era de la Globalización", PAIDOS, España 1999.
- Armendáriz, Edna. "La sostenibilidad de la deuda pública y la postura fiscal en el ciclo económico: el Istmo Centroamericano", CEPAL, Unidad de Desarrollo Económico, México D.F., octubre de 2006.
- Boin, Jacqueline y Ramia Serulle, José, "Fondo Monetario Internacional: deuda externa y crisis mundial", IEPALA- MADRID, 1984.
- Toussaint, Eric, "La deuda externa en el Tercer Mundo, las finanzas contra los pueblos", Editorial Nueva Sociedad Venezuela 1998.
- Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), "En búsqueda de la sostenibilidad fiscal: El gasto y la deuda pública en El Salvador", San Salvador, El Salvador, 2009.
- Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), "Seguridad Fiscal en El Salvador, beneficios estimados de una reforma tributaria", San Salvador, El Salvador, 2009.
- Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), "Seguridad Fiscal en El Salvador, medidas para fortalecer la tributación", San Salvador, El Salvador.
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), "Informe trimestral de Coyuntura, cuarto trimestre de 2006", Departamento de estudios Económicos y Sociales, Antiguo Cuscatlán, El Salvador.
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), "Informe trimestral de Coyuntura cuarto trimestre de 2008", Departamento de estudios Económicos y Sociales, Antiguo Cuscatlán, El Salvador.
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), "Informe trimestral de Coyuntura cuarto trimestre de 2009", Departamento de estudios Económicos y Sociales, Antiguo Cuscatlán, El Salvador.
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), "Informe Trimestral de Coyuntura Tercer Trimestre de 2009", Departamento de Estudios Económicos y Sociales, Antiguo Cuscatlán, El Salvador.
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), "Informe Trimestral de Coyuntura Cuarto Trimestre de 2006".
- George, Susan, "La Trampa de la Deuda, Tercer Mundo y Dependencia", IEPALA, Madrid, 1990.

- Gobierno de El Salvador, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Préstamo GOES-BIRF 7084-ES), “Manual de Operaciones para la Ejecución del Proyecto”, septiembre de 2003.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), “La Política Fiscal en la Encrucijada, el caso de América Central”, Guatemala.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, “Manual de gestión de la cooperación internacional en El Salvador”, San Salvador, El Salvador, 2006.
- Fuentes Menjívar, Nelson y Rodríguez Trejo, Rommel, “En búsqueda de la sostenibilidad fiscal: el gasto y la deuda pública en El Salvador”, Elaborado por Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), San Salvador, El Salvador. Julio 2009.
- Organización de Estados Americanos, Consejo Interamericano Económico y Social, “El financiamiento externo oficial en la estrategia del desarrollo de América Latina, implicaciones para los setenta, Washington, D,C, 2006.
- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), “Segundo Informe sobre el estado de Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador”, San Salvador, El Salvador, 2010.
- Rowden, Rick, “¿Un trabajo decente? Políticas del FMI y empleo decente en tiempos de crisis”, SOLIDAR, Bélgica, octubre de 2009.
- Rodríguez Meléndez, Roberto Enrique, “Neoliberalismo y modernización del Estado en El Salvador: Análisis de tres procesos: Privatización, desregulación y descentralización”, Universidad Internacional de Andalucía Sede Iberoamericana Santa María de la Rábida 2006.
- Hasse, Rolf H., Schneider, Hermann y Weigelt, Klaus “Diccionario de economía social de mercado, política económica de la A a la Z”, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2004.
- Vargas, Thelmo y Céspedes, Oswald, “La Sostenibilidad del Endeudamiento Público de los Países Centroamericanos”, Programa Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI, Fundación CAATEC, Costa Rica, junio de 2005.

Revistas

- Fundación Salvadoreña para la Promoción Social y el Desarrollo Económico (FUNSALPRODESE), “Desastre Fiscal y Gubernamental en General”, Revista Mensual N° 7 - San Salvador, octubre de 2005 - Año 9.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), “Lente Fiscal Centroamericano”, Publicación Periódica Cuatrimestral N° 2 año 01, Guatemala, octubre 2010.

Tesis

- Aguilar Garza, Claudia, “Destino de la deuda pública en El Salvador 1999-2001”, Universidad José Simeón Cañas, 2002.
- Bautista Guevara, Erick Alexander, “Capacidad de Pago de la Deuda País y sus Perspectivas en el Corto, Mediano y Largo Plazo en El Salvador (Periodo 1998-2005)”, Tesis, Universidad de El Salvador, 2006.

Otros documentos

- Avendaño, Néstor: “La deuda externa de Centroamérica y los casos críticos de Nicaragua y Honduras”, Managua, 1999.
- Gobierno de El Salvador, “Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014”.
- Ministerio de Hacienda, “Desempeño Fiscal 2009, Perspectivas 2010 y panorama de Mediano Plazo”, Informe de fin de año del Ministerio de Hacienda a los medios de comunicación, 22 de diciembre 2009.
- Ministerio de Hacienda, “Hacienda da a conocer deuda del Sector Público No Financiero”, boletín informativo, marzo de 2011.
- Ministerio de Hacienda, “Memoria de labores 2009-2010”.
- Ministerio de Hacienda, “Reglamento de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado de El Salvador” y “Manual Técnico del Sistema de Administración Financiera Integrado”.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, “Informe de Ejecución del Proyecto RHESSA (Préstamo BIRF-7084-ES)”, 24 de mayo de 2010.
- Moreno, Raúl, “El marco jurídico para la privatización del agua en El Salvador”, El Salvador, Febrero 2005.
- Moreno, Raúl, “La Globalización Neoliberal en El Salvador un Análisis de sus Impactos e Implicaciones”, Barcelona, diciembre 2004.

Sitios Web

- Alesina, Alberto y Dollar, David, “El Papel del Financiamiento Multilateral”, disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1031666>.
- Alianza de Pueblos del Sur Acreedores de la deuda Ecológica, “EL SALVADOR - firman canje de Deuda con Alemania”, disponible en: <http://www.deudaecologica.org/Deuda-externa-e-IFIs/EL-SALVADOR-firman-canje-de-Deuda-con-Alemania.html>.

- Avendaño, Néstor, “El Beneficio de la Iniciativa HIPC”, disponible en: <http://nestoravendano.files.wordpress.com/2010/03/el-beneficio-de-la-iniciativa-hipc.pdf>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Acerca del BID: Préstamos del sector público”, disponible en: <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/financiamiento-del-bid/prestamos-del-sector-publico-,6048.html>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Financiamiento Concesional”, disponible en: <http://www.iadb.org/es/bid-finanzas/espanol/financiamiento-concesional,1982.html>.
- Banco Mundial, “Políticas del Banco Mundial”, disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/PROJECTSSPA/0,,contentMDK:21008261~menuPK:2805191~pagePK:41367~piPK:51533~theSitePK:2748767,00.html>.
- Banco Mundial, disponible en: <http://web.worldbank.org/external/default/main?menuPK=393307&pagePK=64099288&piPK=64099409&theSitePK=393301>.
- Bank Information Center, El Espectador, Cuestionan al BID”, disponible en: <http://www.bicusa.org/es/Article.11817.aspx>.
- BBC Mundo, “Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento”, disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_3094000/3094187.stm
- BCIE, “50 Aniversario del BCIE” disponible en: http://www.bcie.org/spanish/documentos/Libro_50_Aniversario.pdf.
- BID, “Acerca del BID Países Miembros”, disponible en: <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/paises-miembros,6291.html>.
- BIRF, “Proyecto RHESSA”, disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/ELSALVADORINSPANISHEXTN/0%2c%2ccontentMDK%3a21274696~pagePK%3a1497618~piPK%3a217854~theSitePK%3a454643%2c00.html>.
- Carlsen, Laura, “50 Años del BID, cero reflexión”, disponible en: <http://www.laestrella.com.pa/mensual/2009/03/23/contenido/79280.asp>.
- Cazorla Papis, Leonardo y López Godoy, Manuel, “Los instrumentos para la gestión activa de la deuda externa utilizada por España”, Boletín Económico, disponible en: http://www.odg.cat/documents/enprofunditat/Estat_espanyol/4_instruments_gestio%20activa.pdf.
- “Cincuenta Años del BID”, disponible en: <http://www.semana.com/noticias-macroeconomia/50-anos-del-bid-no-momento-festejos-sino-transformaciones/122150.aspx>.
- Corte de Cuentas de la República de El Salvador, “Manual de Auditoría Gubernamental. Disponible en: www.cortedecuentas.gob.sv.
- Dubois, Alfonso, “Cooperación Financiera”, Diccionario de Acción humanitaria y cooperación al desarrollo, disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/43>.

- Toussaint, Eric y Millet, Damien, “La doble culpa de Robert Ncmara”, disponible en: <http://www.voltairenet.org/article161023.html>.
- Estefanía, Joaquín, “El plan Baker hace incompatible el pago de la deuda con el crecimiento de América Latina”, disponible en: http://www.elpais.com/articulo/economia/BAKER/_JAMES/LATINOAMERICA/FONDO_MONETARIO_INTERNACIONAL_/FMI/CEPAL/plan/Baker/hace/incompatible/pago/deuda/crecimiento/America/Latina/elpepieco/19860124elpepieco_5/Tes.
- Ferrari Wolfenson, Gustavo, “La Necesidad de Optimizar la Cooperación Internacional: Algunas Experiencias Latinoamericanas”, Disponible en: <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20VIII/documentos/ferrawol.pdf>.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), “Administración de Préstamos y Donaciones: Manual de Operaciones”, julio 2003, disponible en: www.ifad.org/pub/manual/lgs/manual_s.pdf.
- Fondo Monetario Internacional disponible en: <http://www.imf.org/external/np/fin/tad/exfin2.aspx?memberkey1=280&date1key=2010-12-31>.
- Glower, Carlos, “La Economía Política de la Dolarización en El Salvador”, FUNDE, San Salvador, 2010, disponible en: <http://www.funde.org/uploaded/content/article/1132746195.pdf>.
- Henríquez, Alexis, “El Banco Mundial defiende los proyectos”. Disponible en: http://archivo.elfaro.net/secciones/Observatorio/20070219/observatorio2_20070219.asp.
- Hernández Celis, Domingo, “Cooperación Técnica Internacional. Análisis y Crítica,” Economía, Lima, Perú. Disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos60/cooperacion-tecnica-internacional/cooperacion-tecnica-internacional2.shtml>.
- Historia del Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en: <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/historia-del-banco-interamericano-de-desarrollo,5999.html>.
- Instituto del Tercer Mundo con el apoyo de Hivos y Mott Foundation (Choike), “Deuda Externa-antecedentes” disponible en: <http://www.choike.org/2009/esp/informes/1123.htm>.
- Urquilla, Katlen, “Diputados legislan presionados por organismos internacionales”, San Salvador 29 Diciembre 2010.
- La evaluación de los proyectos, y los principales estados financieros. Disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos82/evaluacion-proyectos-estados-financieros/evaluacion-proyectos-estados-financieros2.shtml>.
- La Prensa Gráfica, “S&P Baja Calificación de El Salvador a “BB”, Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/economia/nacional/32743-sap-baja-calificacion-de-el-salvador-a-bb.html>.

- Larraín, Felipe, “El Salvador, ¿Cómo volver a crecer?”, BID, Serie de Estudios económicos y Sectoriales, diciembre 2003, BID, disponible en:
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=420567>.
- Linares, Dora, “Otros conceptos de Economía”, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), julio de 2005, disponible en: <http://www.gestiopolis.com/recursos5/docs/eco/bid.htm>.
- Ministerio de Hacienda de la República de El Salvador, Secretaria de Estado, Dirección de Política Económica y Fiscal, “Sostenibilidad de la deuda en el mediano plazo 2010-2015), abril de 2010, disponible en:
http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Institucion/Ministro_de_Hacienda/Presentaciones/ss2010-PM-002.pdf.
- Ministerio de Hacienda, “Informe de Gestión Financiera 2005”, El Salvador, disponible en: http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Presupuestos_Publicos/Presupuestos_ejecutados/2005/CAPITULO_II.pdf.
- Ministerio de Hacienda, “Informe de Gestión Financiera 2006”, El Salvador, disponible en: http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Presupuestos_Publicos/Presupuestos_ejecutados/2006/CAPITULO_III_2006.pdf.
- Ministerio de Hacienda, “Informe de la Gestión Financiera del Estado, Capítulo II, 2002,” disponible en:
http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Presupuestos_Publicos/Presupuestos_ejecutados/2002/CAPITULO_II.pdf.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica, Área de Cooperación Internacional, “Glosario de Términos y Definiciones comúnmente utilizados en Cooperación Internacional”, Septiembre de 2005, Disponible en:
http://www.senasa.go.cr/Documentos/cooperacion/glosario_terminos.pdf.
- Monografías, “El plan brady”, disponible en:
<http://www.monografias.com/trabajos6/brady/brady.shtml>.
- Ocampo, José Antonio, CEPAL, “La cooperación financiera regional 2006”, disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/27495/lcg2319e_CapII.pdf.
- Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz (ORMUSA), “Monitoreo Económico, Laboral y de Maquila”, disponible en:
http://observatoriolaboral.ormusa.org/monitoreos/2007_01_monitoreo_economico_y_laboral.pdf.
- Pérez, Jorge, “Rol de las Agencias Calificadoras de Riesgo”, pág. 1, disponible en: <http://www.usma.ac.pa/biblioteca/Profesores/JorgePerez/ROL%20DE%20LAS%20AGENCIAS%20CALIFICADORAS%20DE%20RIESGO%20II.pdf>.
- Portal de Transparencia Fiscal, Administración Financiera “Reglamento de la ley Orgánica de Administración Financiera del Estado” disponible en:

http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Marco_Normativo/Administracion_Financiera.

- Romero, María José, “Banco Mundial Impone Severas Condiciones a América Latina” disponible en: <http://www.elciudadano.cl/2009/11/02/banco-mundial-impone-severas-condiciones-a-america-latina/>.
- Serulle Ramia, José y Boin, Jacqueline, “Fondo Monetario Internacional: deuda externa y crisis mundial, Armamentismo: su utilidad Económica para las potencias capitalistas”, disponible en: http://books.google.com/books?id=C9-dk88UK-QC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false.
- Stiglitz, Joseph, “El Malestar de la Globalización” España, 2006, disponible en: <http://www.alfaguara.com/uploads/ficheros/libro/primeras-paginas/200701/primeras-paginas-malestar-globalizacion.pdf>.
- Toussaint, Éric, “Banco Mundial: el golpe de estado permanente”, Editorial El Viejo Topo, Barcelona 2007, disponible en: http://books.google.com/books?id=iRe76BikMZwC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false.
- Toussaint, Eric, “Deuda externa, Banco Mundial y FMI: 50 preguntas, 50 respuestas, Barcelona, España 2004, disponible en: http://books.google.com/books?id=i_bGvS6cyKYC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false.
- Toussaint, Eric, “Deuda externa, Banco Mundial y FMI: 50 preguntas, 50 respuestas, Barcelona, España 2004, disponible en: http://books.google.com/books?id=i_bGvS6cyKYC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false.
- Toussaint Eric, "Proyectos del BID están orientados al modelo capitalista" disponible en: <http://www.telesurtv.net/secciones/noticias/46042-NN/proyectos-del-bid-estan-orientados-al-modelo-capitalista/>.
- Universidad Autónoma de Honduras, “Condonación de la deuda externa desde el punto de vista post – inversión destinado para la estrategia para la reducción de la pobreza (ERP)” 2008, disponible en: <http://www.siciunah.org/art/Condonacion%20de%20la%20Deuda%20Externa%20desde%20el%20punto%20de%20vista%20post-%20inversion.pdf>
- USAID El Salvador, “Historia de USAID en El Salvador”, disponible en: <http://elsalvador.usaid.gov/categoria.php?categoria=8&seccion=1>.
- Wikipedia, “Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)” disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Banco_Centroamericano_de_Integraci%C3%B3n_Econ%C3%B3mica.

- Wikipedia, "Deuda Pública" disponible en:http://es.wikipedia.org/wiki/Deuda_p%C3%BAblica#Deuda_a_corto.2C_medio_y_largo_plazo.
- Wikipedia, "Banco Mundial: Tipos de préstamos", disponible en:
http://es.wikipedia.org/wiki/Banco_Mundial.

GLOSARIO

Acuerdos Stand-By: Los créditos contingentes o acuerdos de disponibilidad inmediata que puede conceder el FMI a un país miembro por un plazo determinado.

Amortización de Deuda del Sector Público: Erogación que implica el pago total o parcial de un empréstito de origen interno o externo otorgado al sector público amparado por un título de crédito, convenio o contrato. La deuda del sector público, comúnmente se amortiza en el largo plazo, mediante pagos periódicos.

Balance primario: ingresos totales menos gastos totales, excluyendo pago por intereses.

Bonos del tesoro: Eurobono: Son valores de deuda o bonos de largo plazo, emitidos y negociados en dólares de los Estados Unidos de Norte América. Estos bonos pueden ser emitidos por gobiernos, grandes empresas multinacionales, bancos, y organizaciones multilaterales. Una característica propia de estos bonos es que se colocan fuera del país de origen en mercados internacionales.

Capacidad de pago: Es la disponibilidad y el potencial que tiene el país de generar recursos internos y externos (divisas) para hacer frente a las obligaciones contraídas por los agentes públicos y privados en el marco de los flujos de corto, mediano y largo plazo con que contará la economía.

Club de París: es un grupo informal de acreedores oficiales cuyo papel es encontrar soluciones coordinadas y sostenibles a las dificultades de pago de los países deudores. Los acreedores del Club de París les concedan alivio de la deuda para ayudar a recuperar su situación financiera. Este alivio de la deuda se puede lograr mediante la reprogramación o en caso de tratamiento en condiciones favorables, una reducción en las obligaciones de servicio de la deuda por un período definido (procesos de flujo) o una fecha (el tratamiento de las acciones).

Cooperación financiera: Es la cooperación ofrecida por las fuentes bilaterales y multilaterales mediante la asignación de recursos financieros con el objeto de apoyar proyectos de desarrollo, y se divide en reembolsable y no reembolsable. La cooperación financiera no reembolsable es aquella en donde no hay reintegro de los recursos monetarios. La cooperación financiera reembolsable asume la forma de créditos blandos, bajo condiciones de interés y tiempos favorables.

Déficit fiscal: Describe la situación en la cual los gastos realizados por el Estado u otras entidades públicas en un determinado período, normalmente un año, superan a sus ingresos.

Desembolsos: Representa la actual transferencia internacional de recursos financieros, o de bienes o servicios valorados al costo en el cual incurre el donante. En el caso de las actividades que se llevan a cabo en el país donante, tales como la cooperación técnica, el desembolso es considerado en el momento en que los fondos son transferidos al proveedor de servicios o al receptor.

Deuda externa: Registra en forma completa el financiamiento externo en concepto de préstamos que el Estado obtiene de manera bilateral, organismos multilaterales e instituciones financieras internacionales.

Development Finance International Group: es un grupo sin fines de lucro, dedicado al fortalecimiento de las capacidades, la promoción, el asesoramiento y la investigación que trabaja con más de 50 gobiernos y organismos internacionales en todo el mundo.

En un caso extremo, la falta de liquidez puede manifestarse en tasas de interés prohibitivas, lo cual puede poner en duda la solvencia y llevar al país a ser vulnerable.

Estos bonos pueden ser emitidos por gobiernos, grandes empresas multinacionales, bancos, y organizaciones multilaterales. Una característica propia de estos bonos es que se colocan fuera del país de origen en mercados internacionales.

Eurobono: Son valores de deuda o bonos de largo plazo, emitidos y negociados en dólares de los Estados Unidos de Norte América.

Fideicomiso: Es un contrato o convenio en virtud del cual una persona, llamada fideicomitente o también fiduciante, transmite bienes, cantidades de dinero o derechos, presentes o futuros, de su propiedad a otra persona (una persona natural, llamada fiduciaria), para que ésta administre o invierta los bienes en beneficio propio o en beneficio de un tercero, llamado fideicomisario. Cabe señalar que, al momento de la creación del fideicomiso, ninguna de las partes es propietaria del bien objeto del fideicomiso.

Financiamiento externo: Es el conjunto de recursos monetarios financieros para llevar a cabo una actividad económica, con la característica de que generalmente se trata de sumas tomadas a préstamo que complementan los recursos propios. Recursos financieros que el gobierno obtiene para cubrir un déficit presupuestario. El financiamiento se contrata dentro o fuera del país a través de créditos, empréstitos y otras obligaciones derivadas de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.

Garantía: Forma establecida por la ley para que la Administración Pública asegure el cumplimiento de las obligaciones contraídas con ella por los proveedores, prestadores de servicios o contratistas.

Inflación: es el crecimiento continuo y generalizado de los precios de los bienes y servicios y factores productivos de una economía a lo largo del tiempo. Otras definiciones la explican como el movimiento persistente al alza del nivel general de precios o disminución del poder adquisitivo del dinero.

Letras del tesoro: Las Letras del Tesoro Público son valores de corto plazo (plazo inferior a un año: 90, 180, 270, y 360 días), emitidos a descuento. Son emitidos por la República de El Salvador. En ellas se consigna la obligación del Gobierno a pagar su valor nominal en la fecha de su vencimiento o en forma anticipada si el dueño está de acuerdo.

Liquidez: es la habilidad de cumplir con todos los vencimientos.

Mediante estos bonos, el ente emisor se obliga a pagar al inversionista que lo compra, la cantidad nominal prestada al vencimiento, así como a pagar los intereses de forma periódica a lo largo de la vida del bono.

Mercado de divisas: es el mercado en el cual se negocian las distintas monedas extranjeras. Está constituido por una gran cantidad de agentes alrededor del mundo, que compran y venden monedas de distintas naciones, permitiendo así la realización de cualquier transacción internacional

Organismo Internacional: son aquellos cuyos miembros son Estados soberanos u otras organizaciones intergubernamentales.

Países Pobres Altamente Endeudados: es un mecanismo internacional de reducción de la carga de la deuda que proporciona asistencia especial a los países más pobres. La iniciativa se lanzó en la Cumbre del G7 celebrada en Lyon, Francia, en 1996 en respuesta a una propuesta del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Portafolios de inversión: Es una selección de documentos o valores que se cotizan en el mercado bursátil y en los que una persona o empresa deciden colocar o invertir su dinero.

Producto Interno Bruto (PIB): valor expresado en términos monetarios de la producción final total realizada dentro de un país durante un periodo de un año.

Riesgo: Es la vulnerabilidad de "bienes jurídicos protegidos" ante un posible o potencial perjuicio o daño.

Servicio de la deuda: es el importe hecho efectivo por los deudores por los conceptos de amortización de capital e intereses de los créditos.

Sistema Público No financiero: es el que aplica la política fiscal referida a los ingresos tributarios, de gastos, de inversión y de financiamiento o endeudamiento público; y lo realiza a través de un conjunto de instituciones, las cuales ejecutan el presupuesto general del Estado o de la Nación el cual está constituido, por el Gobierno Central, instituciones descentralizadas y empresas públicas y de seguridad.

Solvencia: un país es solvente si puede cubrir el total de su saldo de deuda con el valor presente de sus superávits primarios.

Tasa de interés: precio pagado por el dinero prestado durante un periodo de tiempo, que normalmente se expresa en porcentaje anual del principal.

Viabilidad: posibilidad de llevar a cabo un proyecto ya sea social o político.

Vulnerabilidad: riesgo de insolvencia o iliquidez.