

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA



*Fundada en 1995*



*Fundada en 1841*

TEMA DE TRABAJO:

**ASOCIOS PÚBLICO PRIVADOS COMO MECANISMO  
DE PROMOCIÓN E IMPULSO EN LOS NIVELES DE INVERSIÓN  
PRIVADA NACIONAL Y EXTRANJERA**

TRABAJO DE GRADUACIÓN PRESENTADO POR

**JENDRIX WILMAR PANAMEÑO CASTRO**

PARA OPTAR AL GRADO DE

**MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA**

MAYO DE 2015

CIUDAD UNIVERSITARIA, EL SALVADOR, CENTROAMÉRICA

# UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR



## AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

RECTOR : ING. MARIO ROBERTO NIETO LOVO

SECRETARIO GENERAL : DRA. ANA LETICIA DE AMAYA

## AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

DECANO : MÁSTER ROGER ARMANDO ARIAS

VICEDECANO : LIC. ALVARO EDGARDO CALERO RODAS

SECRETARIO : ING. JOSÉ CIRIACO GUTIERREZ

ADMINISTRADOR ACADÉMICO : LIC. EDGAR ANTONIO MEDRANO

ASESOR : MÁSTER JONNY FRANCISCO MERCADO  
CARRILLO

TRIBUNAL EXAMINADOR : MÁSTER CARLOS ALVARENGA BARRERA

MAYO DE 2015

SAN SALVADOR

EL SALVADOR

CENTRO AMÉRICA

## INDICE

<b>INTRODUCCION</b>	iv
<b>CAPITULO 1</b>	1
1. Algunas definiciones importantes	1
1.2. Nociones teóricas de la inversión pública y privada salvadoreña	10
<b>CAPITULO 2</b>	14
2. Estudio de los ingresos tributarios como motor de crecimiento de la inversión pública y privada en El Salvador y de la inversión extranjera	14
2.1 Estudio de los ingresos y la carga tributaria	14
2.2 los ingresos tributarios como motor de crecimiento de la inversión pública	16
3. Evolución de la inversión privada nacional y extranjera	20
4. ¿Son los Asocios Público-Privado (APP) una figura asociativa que impulsaran los niveles de inversión privada nacional y extranjera?	23
4.1 Experiencias de Asocios Público Privado a nivel internacional	23
4.2 Experiencias de Asocios Público Privado en algunos países de Latinoamérica	33
4.3 Consideraciones financieras de los participantes privados e instituciones públicas nacionales para conformar APP'S	35
4.4 Los Asocios Público Privado como mecanismo de promoción y fomento a las inversiones en El Salvador	39
<b>CONCLUSIONES</b>	46
<b>RECOMENDACIONES</b>	48
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	50
<b>ANEXOS</b>	53

## INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años, la inversión pública en El Salvador ha adquirido mayor relevancia como mecanismo para poder afrontar los diferentes retos sociales y económicos, se requiere un estudio más profundo de su comportamiento y de los efectos que provoca en el nivel de inversión privada, tanto interna como externa, como premisa fundamental para logra un crecimiento sostenido de la economía en el tiempo.

A lo largo de la historia la inversión pública ha permitido a muchos países invertir en el rubro social e infraestructura, además alcanzar mayores niveles de bienestar y estándares de vida para su población, por supuesto con la estrecha participación de inversionistas privados quienes son los que generan en mayor volumen la riqueza y el empleo, una inversión pública descentralizada debería constituirse en el instrumento de atracción para la inversión privada a través de mecanismos de complementariedad y de coordinación mutua, para lo cual se requiere de un marco normativo y de liderazgo de las autoridades del gobierno, en sus tres poderes del estado: ejecutivo, legislativo y judicial.

Uno de los factores que ha limitado en gran medida los niveles de inversión pública como uno de los mecanismos para promover la inversión privada, es la deuda pública y el consiguiente déficit fiscal, la cual no es del todo mala siempre que se haga dentro de unos límites que se puedan controlar, el problema radica en incrementar los niveles de endeudamiento sin que se incremente la capacidad de pago del país, provocando que el desempeño económico retroceda, debido a que gran parte del presupuesto nacional estará destinado al pago de la deuda contraída, dejando de invertirse en obras y proyectos que mejoren el bienestar de todos.

Entre las diferentes estrategias de inversión pública, considerando las limitaciones fiscales del país se plantean los socios público privado, como una alternativa de inversión para la provisión de bienes de infraestructura y servicios a largo plazo, se describen las experiencias de este tipo de contrato en otros países del mundo y Latinoamérica, se estudian los diferentes argumentos a favor de esta modalidad de inversión: por ejemplo que el sector público centraría sus esfuerzos de inversión de manera directa en otros aspectos de mayor impacto social como salud y educación, se transferirá el riesgo financiero de inversión, el cual lo asume directamente el sector privado y no el público. Además bajo el supuesto que el sector privado toma decisiones comerciales correctas en los diferentes contratos de diseño, construcción, financiamiento, mantenimiento y operación de infraestructura y servicios, se ganaría eficiencia técnica; finalmente quien asume el financiamiento y el riesgo financiero se traslada al privado, y no a la ciudadanía, como ocurre con el financiamiento público.

También se presentan planteamientos contra este modelo asociativo, por ejemplo, si el financiamiento del proyecto es privado el costo es mayor que el público, los contratos de socio público-privado presentan mayores costos de transacción, el socio privado no cuentan del todo con responsabilidad social genuina y que al final de cuentas en el peor de los casos es la ciudadanía quien termina sufragando los costos y riesgos financieros de estos socios, cuando el socio privado se retira por cualquier motivo.

La reciente aprobación de la Ley de Socios Público-Privado, como instrumento de promoción e impulso en los niveles de inversión privada nacional e internacional, ha generado diversas expectativas en los sectores económicos y sociales sobre sus ventajas o desventajas, para lo cual debemos estar conscientes que no debe ser el único instrumento posible de inversión, para ello se debe evitar cometer los mismos errores donde se ha implementado, en el entendido que se debe aplicar a proyectos estratégicos que sean financieramente y socialmente viables.

## CAPITULO I

### 1. Algunas definiciones importantes

#### a) El Sector Público:

Comprende tres instituciones: 1- El Gobierno Central, 2- Las instituciones públicas no financieras como la CEL (Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa) o ANDA (Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados); y 3- Las instituciones públicas financieras, como el BCR (Banco Central de Reserva), El BFA (Banco de Fomento Agropecuario), El Banco Hipotecario y el recién creado BANDESAL (Banco de Desarrollo de El Salvador). Las empresas públicas financieras son responsables de su deuda, es importante mencionar que el Sector Público no Financiero (SPNF) incluye todo el sector público con excepción de las empresas públicas financieras como el BFA, FSV, BCR.

#### Subdivisión del Sector Público

##### Gobierno General:

##### Gobierno Central:

- Órganos: Ejecutivo, Legislativo, Judicial
- Resto de Órganos: Corte de Cuentas, Fiscalía General de la República (FGR), Tribunal Supremo Electoral (TSE), entre otros.

##### Gobiernos Locales:

- 262 Alcaldías

##### Empresas Públicas

- No Financieras: Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA), Lotería Nacional de Beneficencia (LNB).
- Financieras: Banco Central de Reserva (BCR), Banco de Fomento Agropecuario (BFA), Fondo Social Para la Vivienda (FSV), Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL), entre otros.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> / Barillas C. Ana G, Olivares S. Carolina, Palacios P. Erika N., “Sostenibilidad de la Deuda Externa Pública en El Salvador, Período 1990-2005”, UCA El Salvador, octubre 2007, pag. 17.

## **b) Presupuesto**

Un presupuesto para cualquier individuo, empresa o gobierno es un plan de acción que contiene las estimaciones de los ingresos a obtener y los gastos totales a realizar durante un período de tiempo determinado.

El Presupuesto General del Estado comprende la estimación de los ingresos que recibirá el gobierno en concepto de impuestos, multas, arrendamientos de activos, préstamos internos y externos, etc. los cuales financiarán los gastos para satisfacer las necesidades públicas. Ambas estimaciones se hacen para un ejercicio financiero fiscal que inicia el 01 de enero y finaliza el 31 de diciembre, y son expresadas en unidades monetarias.

El punto de partida constituye un proceso de toma de decisiones sobre la asignación de los recursos disponibles, lo que viene a conformar la política presupuestaria del gobierno, expresada en la Ley de Presupuesto a través de los diferentes presupuestos de las instituciones del Estado. Por medio del Presupuesto General del Estado se puede conocer el cumplimiento de acciones trazadas, así como las prioridades y los compromisos de gobierno, por lo que se convierte en una herramienta que facilita el seguimiento de las actividades que se han planificado.

En el ámbito del sector público, el presupuesto se considera un instrumento o herramienta de política fiscal mediante el cual se ejecuta el Plan de Desarrollo de un Gobierno, entonces podemos afirmar que el presupuesto contribuye a definir el proyecto de país que queremos en el futuro <sup>2</sup>.

Se entiende por política fiscal el conjunto de medidas e instrumentos que toma el Estado para recaudar los ingresos necesarios con el fin de realizar la función del sector público.

## **c) Crecimiento económico:**

Se refiere al incremento porcentual del Producto Interno Bruto de una economía en un período de tiempo. <sup>3</sup> De igual importancia para el país es el hecho que se tiene un déficit educacional y de salud por lo que se recomienda debe ser prioridad la formación del capital humano, porque el nivel de educación es el factor más importante en determinar lo que la economía puede crecer en el mediano y largo plazo.

---

<sup>2</sup> / Ministerio de Hacienda, Guía del Presupuesto General del Estado para el Ciudadano, año 2013, pag. 4 y 5.

<sup>3</sup> / Tomado de Diccionario de Economía, año 2000-2013, disponible en <http://www.econlink.com.ar/economia/crecimiento/crecimiento.shtml#definicion>

En otras palabras, el aumento del valor agregado requiere educación, y ésta es parte importante del motor del crecimiento. De seguir con las deficiencias en mano de obra calificada se seguirá produciendo un bajo valor agregado, con lo que se perpetuaría un bajo crecimiento económico y el subdesarrollo.

#### **d) Producto Interno Bruto (PIB):**

Es el valor de todos los bienes y servicios finales producidos por una determinada economía en un determinado período de tiempo.<sup>4</sup> El cálculo del PIB se puede realizar de tres formas distintas según el punto de vista: El método del gasto o por el lado de la demanda: El cálculo se realiza por medio de la suma de todas las demandas finales de productos de la economía; es decir, puesto que la producción nacional puede ser consumida por el Gobierno (gasto), invertida o exportada, este punto de vista calcula el PIB como la suma de todo el consumo (el gasto más la inversión más las exportaciones menos el consumo de productos importados).

El método del valor agregado o por el lado de la oferta: El PIB se calcula sumando, para todos los bienes y servicios, el valor agregado que se genera a medida que se transforma el bien o el servicio en los diferentes sectores de la economía o ramas de la actividad económica. En este caso es útil calcular el PIB sectorial o PIB para cada sector productivo (por ejemplo el PIB del sector de la minería, la agricultura, las comunicaciones, el transporte, la industria manufacturera, la construcción, el sector financiero, etc.). El método del ingreso o la renta: En este método, el PIB se calcula sumando los ingresos de todos los factores (trabajo y capital) que influyen en la producción. El ingreso sería el dinero o las ganancias que se reciben a través del salario, los arrendamientos, los intereses, etc.

La fórmula más sencilla y común para el cálculo del PIB es la siguiente:  $PIB = C + I + G + X - M$ .

De donde C es el valor total del consumo nacional. I es la formación bruta de capital también conocida como Inversión. G el gasto público. X es el valor total de las exportaciones. M el volumen o valor de las importaciones.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> / Tomado de Diccionario de Economía, disponible en <http://www.zonaeconomica.com/producto-interno-bruto>

<sup>5</sup> / Tomado de Wikipedia, año 2013, disponible en <http://es.wikipedia.org/wiki/Inversi%C3%B3n>



**e) PIB Nominal:**

Es el valor monetario total a precios corrientes o de mercado de todos los bienes o servicios que produce un país en un determinado periodo, normalmente un año. Este PIB, por lo general está afectado por la inflación o deflación propia de una economía dinámica, lo que significa que parte del PIB o de su crecimiento solo ha sido por causa de la inflación, y que en términos reales no sea lo que se presenta en un principio. <sup>6</sup>

**f) PIB Real:**

Es el resultado de deflactar el PIB nominal. Es lo que resulta una vez se ha extraído el efecto de la inflación del PIB nominal. En estas condiciones, es posible determinar con exactitud el tamaño real del PIB o su crecimiento efectivo respecto a un periodo de referencia. <sup>7</sup>

**g) Análisis Financiero:**

El análisis financiero no es más que recopilar los estados financieros y anexos para comparar y estudiar las relaciones existentes entre los diferentes grupos y observar cambios presentados por distintas operaciones de la empresa o grupo de ellas, lo anterior facilita la toma de decisiones convirtiéndose en un instrumento indispensable para orientar a los inversionistas o terceros que estén interesados en la condición económica ya que muestra: solvencia del negocio, seguridad y medidas a tomar para el futuro, resultados de sus operaciones, flujo de fondos en una fecha dada. <sup>8</sup>

**h) Inversión extranjera directa (IED):**

La Inversión Extranjera Directa es aquella que realizan personas naturales o jurídicas no residentes en el país donde se efectúa la inversión, la cual puede hacerse mediante la compra de acciones o participaciones de una empresa establecida o constituida en el país con ánimo de permanencia. La IED puede darse también a través de contratos que generen la colaboración, concesión o servicios entre el inversionista y la empresa, así como mediante la adquisición de inmuebles en el país de destino de la inversión.

---

<sup>6</sup> / Tomado de Economía y Finanzas, año 2010, disponible en <http://www.gerencie.com/pib-real.html>

<sup>7</sup> / *Ibíd.*

<sup>8</sup> / Hernández R. Wendy R., Menéndez C. Lisseth G., Ramos P., Sonia L., “Análisis de Información Financiera y Evaluación de Riesgos Dirigido a Empresas Constructoras Interesadas en formar Asocios para Participar en Licitaciones de Gobierno”, UES El Salvador, diciembre 2011, págs. 7-8.

Estos aportes pueden hacerse directamente en divisas que posteriormente son convertidas en moneda local, o en especie, mediante la importación no reembolsable de bienes tangibles como maquinaria y equipos, o intangibles, como tecnología y patentes.<sup>9</sup> Según cifras preliminares, El Salvador recibió 516 millones de dólares por concepto de IED en 2012, lo que representa un incremento del 34% respecto de 2011 y corresponde al 6% de las inversiones realizadas en Centroamérica. Los principales sectores de destino fueron los servicios financieros (44%) y la manufactura (43%).

Destacan las inversiones de la empresa estadounidense AES, de generación y distribución de energía eléctrica, que invirtió 26,1 millones de dólares durante 2012 en infraestructura. *Ubiquity Global Services*, firma estadounidense de servicios empresariales a distancia, invirtió 2 millones de dólares en la apertura de un centro de llamadas; la empresa de origen taiwanés *Speedtech Energy Co.*, dedicada al diseño y la fabricación de productos de iluminación solar y leds, firmó con el gobierno una carta de intención sobre sus planes de realizar una inversión importante para iniciar operaciones en el país. En 2012 esta compañía invirtió 2 millones de dólares en su etapa inicial de inversión. Algunas de las inversiones anunciadas, como la compra de Digicel por parte de América Móvil, no continuaron por cuestiones relativas a la política de competencia.<sup>10</sup>

#### **i) Asocios público privados (APP):**

Los Asocios Público Privado (APP), son una modalidad de desarrollo de infraestructura y prestación de servicios públicos mediante la participación de la inversión privada para el beneficio de la población.

Los APP se implementan a través de la suscripción de un contrato de largo plazo entre el Estado y un privado (en promedio unos 20 años), y este último financia el proyecto, es decir combinan la intervención de capitales privados y, a veces, de capitales del sector público para mejorar servicios públicos o la administración de activos del sector público. Centrándose en la producción de servicios públicos, ofrecen una estrategia para la administración del riesgo en el sector público más adecuada y eficaz en función de los costos de lo que se consigue mediante los sistemas tradicionales de adquisición.

La modalidad de APP no implica en ningún caso privatización, pues los bienes no dejan de ser públicos, es decir, nunca pasan a ser propiedad privada. En el caso de los APP para infraestructura, al final de cada contrato el Estado será dueño de una obra en mejores condiciones que cuando la entregó.

---

<sup>9</sup> / Tomado de Portafolio.co, año 2010, disponible en <http://www.portafolio.co/archivo/documento/CMS-7726863>

<sup>10</sup> / Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, año 2012, págs. 34 y 35.

Las modalidades de contratos APP son: 1- APP para la construcción, modernización, ampliación de obras públicas e infraestructura para prestar servicios; 2- APP para servicios públicos en los que se da un servicio con o sin infraestructura; y 3- APP para actividades de interés general (otras que desarrollan sectores estratégicos de la economía).

En los APP el Estado no comparte acciones con los privados. La sociedad que se conforma tras adjudicarse el contrato es únicamente de capital privado y el Estado no tiene participación alguna. Esto se debe a que el Estado busca trasladar riesgos al sector privado que éste sea competente para administrar, sin embargo, esto no significa que el Estado se aparta del servicio público, pues el privado estará en todo tiempo sujeto a un régimen regulatorio que garantice que la obra o el servicio satisfagan los fines públicos.

Las APP se fundamentan en cuatro principios: en primer lugar, en la idea de que hay una serie de bienes y servicios de interés general, que, debido a fallos de mercado, deben ser supervisados por el sector público. En segundo lugar, en la idea de que el sector privado puede contribuir enormemente a una mayor eficiencia y calidad en la asignación de recursos públicos. En tercer lugar, en la necesidad de definir una adecuada distribución de riesgos entre el sector público y el sector privado para que la relación funcione lo mejor posible. Y, en cuarto lugar, en la idea de que la participación del sector privado en todas las fases del ciclo de proyecto (diseño, construcción, financiación, mantenimiento y operación) puede ser beneficiosa para la provisión de bienes y servicios públicos. Los principios anteriores se pueden sintetizar en cuatro términos: regulación, competencia, integración de la gestión y adecuado reparto de riesgos.

Los modelos de asocio público privados más comunes son:

Modelo *Build, Operate, Transfer* (BOT). El sector privado se compromete a construir una infraestructura cuyo diseño es en gran medida proporcionado por la administración. Para ello debe buscar la financiación necesaria y explotar dicho activo durante un período de tiempo, fijo o variable, pero acordado contractualmente. Trascurrido dicho plazo, el derecho a explotar el proyecto revierte de nuevo a la propiedad, que puede decidir seguir explotándolo por sí misma o volver a transferirlo al sector privado. Éste es el mecanismo que más se utiliza en las concesiones de infraestructura públicas financiadas a través de la técnica del *project finance*.

Modelo *Build, Own, Operate, Transfer* (BOOT). Se trata de un sistema básicamente igual que al antes descrito arriba, pero, a diferencia del modelo BOT pasa a ser propiedad del consorcio privado que lo explota hasta el momento en que revierte, lo que se traduce en una mayor garantía para el consorcio.

En muchos países, la legislación considera que la infraestructura de interés general es pública, por lo que se impone que los activos sigan siendo propiedad de la administración pública, aunque éstos se encuentren fuera de su balance. Lo anterior impide que jurídicamente se pueda aplicar este mecanismo.

Modelo *Build, Own, Operate* (BOO). Es el modelo anterior, con la diferencia de que no se produce la transferencia final de los activos. Este modelo se aproxima mucho a una mera privatización del activo.

Modelo *Build, Lease, Transfer* (BLT). A través de este método, se constituye una sociedad encargada de gestionar el leasing de un proyecto necesario para una entidad (administración pública), generalmente, se encarga de mantener y explotar el activo. En este caso, la sociedad privada se constituye con el objeto de construir el proyecto a su riesgo y ventura, y percibe de la administración unos pagos periódicos previamente acordados. El sistema mencionado no se utiliza frecuentemente para la construcción de grandes proyectos de infraestructura pública.

Modelo *Design, Build, Finance, Operate* (DBFO). Este mecanismo, cuyo nombre se acuñó en Reino Unido dentro de la *Private Finance Initiative* (PFI), es muy parecido al mecanismo BOT, con la diferencia de que en este caso el sector privado asume un papel mucho más importante en el diseño del proyecto. La propiedad de los activos permanece en todo momento en manos de la administración pública, por lo que ésta debe remunerar al consorcio privado encargado de explotar el proyecto, habitualmente, a través de la modalidad de peaje sombra.

Modelo *Design, Construct, Manage, Finance* (DCMF). Este mecanismo tiene las mismas características que el DBFO, salvo que, junto a la construcción de la infraestructura, se transmite al sector privado la gestión de un servicio íntimamente ligado a la misma. Es el caso de la construcción y posterior explotación, mantenimiento y gestión, por parte de un consorcio privado, de prisiones o centros sanitarios.

#### **j) Concesión:**

Un contrato de concesión es aquel contrato entre dos personas con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario, la prestación, operación, explotación, organización y/o gestión, total o parcial, de un producto, marca o servicio, o la construcción, explotación o conservación de una obra o bien destinados al servicio o uso público como en el caso de las concesión que hace el estado para la construcción y administración de una autopista, puerto, aeropuerto, etc., así como aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad

Contratante, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valoración, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden.<sup>11</sup>

#### **k) Privatización:**

En la formulación de las políticas privatizadoras, es importante conocer las distintas modalidades y aplicar la adecuada a cada caso específico. En este contexto, el término privatización es mucho más amplio que la simple transferencia de una empresa al sector privado, y abarca incluso el proceso mediante el cual una empresa pública es sometida a la disciplina del mercado. Por tanto, la palabra privatización comprende, desde el cambio de propiedad de la empresa del sector público al privado, pasando por la liberalización o desregulación de las actividades previamente restringidas al sector público, hasta la provisión de bienes y servicios en determinadas condiciones, por empresas del sector privado antes adscrita en exclusiva al sector público.

Las proposiciones de privatización se fundamentan en la creencia de que las fuerzas del mercado distribuyen los recursos más efectiva y eficientemente que las fuerzas interventoras del Estado. En este sentido, la privatización definida de forma amplia abarcaría todas aquellas acciones que tienen como meta reducir la intervención del Estado en la economía. En consecuencia, comprendería no sólo una transferencia de bienes públicos al sector privado, sino también la desregulación de determinadas actividades públicas o privadas, al igual que la concesión de la prestación de servicios públicos al ámbito privado.<sup>12</sup>

#### **l) Outsourcing (Tercerización):**

Es el proceso mediante el cual una empresa externaliza una parte de su actividad, es decir, contrata a una empresa externa para gestionar una parte de la compañía con este método la empresa principal puede centrarse y mejorar en ciertas funciones y especializarse aumentando en eficiencia y ahorrando tiempo. Cuando una empresa subcontrata a otra tiene también que facilitarle cierta información sobre la compañía para conseguir un trabajo más completo y veraz, en la actualidad, las empresas están utilizando el *Outsourcing* como un medio de contratación habitual, con el objetivo de hacer crecer la empresa de forma rápida; entre algunos beneficios de la subcontratación están que al contratar a una empresa más especializada en una tarea, ésta se realiza de forma más automática

---

<sup>11</sup> / Tomado de Contrato de Concesión, año 2012, disponible en <http://www.gerencie.com/pib-real.html>

<sup>12</sup> / Castaño J., “La dirección de resultados en las empresas privatizadas”, Universidad de Extremadura, España, septiembre 2006, págs. 23-24.

Ahorrando así en costes, además se controlan fácilmente tareas muy complejas que necesitarían una gran inversión de capital si la misma empresa las desarrollase; sin embargo también hay algunos inconvenientes de la subcontratación como por ejemplo la empresa contratada no comparte la cultura de la empresa y en muchas ocasiones no hay un compromiso moral de un trabajo bien hecho.

***m) Joint Venture:***

Es un tipo de contrato entre dos o más empresas para la consecución de un mismo objetivo, también podemos definirlo como la unión de dos o más empresas con el objetivo de desarrollar un negocio o introducirse en un nuevo mercado, durante un cierto periodo de tiempo y con la finalidad de obtener beneficios. Este tipo de contratos se caracterizan porque las empresas comparten tanto los objetivos finales, el control sobre el proyecto común, los conocimientos, ya sean tecnológicos, sobre el producto, sobre el mercado.

Entre las características comunes son que este tipo de contrato de compromiso entre empresas se suele desarrollar cuando un proyecto concreto requiere una altísima inversión tanto de capital como de tiempo si lo desarrollase una empresa sola, y las empresas en ningún momento pierden su identidad de empresa, siguen totalmente al margen, independientemente del proyecto común que se esté realizando, es decir, cada una de las empresas siguen desarrollando su actividad principal. Una debilidad a este tipo de unión entre empresas es que cada una de ellas tiene su propia cultura y eso puede dificultar el trabajo común entre ambas.<sup>13</sup>

**n) Diferencia entre los socios público privados y las sociedades de economía mixta:**

En los APP el Estado no comparte acciones con los privados. La sociedad que se conforma tras adjudicarse el contrato es únicamente de capital privado y el Estado no tiene participación alguna. Esto se debe a que el Estado busca trasladar riesgos al sector privado que éste sea competente para administrar. Sin embargo, esto no significa que el Estado se aparta del servicio público, pues el privado estará en todo tiempo sujeto a un régimen regulatorio que garantice que la obra o el servicio satisfagan los fines públicos.

---

<sup>13</sup> / Tomado de Definición de Joint Venture, año 2014, disponible en <https://debitoor.es/glosario/definicion-joint-venture>

Mientras una sociedad de economía mixta es aquella sociedad mercantil que nace producto de la iniciativa del capital privado en conjunto con el del Estado, donde ambas aportaciones individuales, tanto públicas como privadas, estarán destinadas a unificar esfuerzos con miras a ejecutar una actividad económica determinada con finalidad social o explotación de un servicio público.

La sociedad de economía mixta debe ser clasificada como persona de derecho privado o público, de acuerdo con el predominio que la administración pública ejerza en la constitución, administración y dirección de la empresa, y el porcentaje de acción con que contribuya a la formación del capital social, tal es el caso de MIDES S.E.M. de C.V. (Manejo Integral de Desechos Sólidos de El Salvador) donde la participación Estatal municipal es mínima (únicamente el 10% de las acciones), predominando los intereses privados antes que los públicos al punto que se le podría identificar a esta sociedad como una persona de derecho privado.<sup>14</sup>

#### **ñ) Project Finance:**

Es un mecanismo de obtención de fondos para atender un proyecto de inversión en la que el flujo de fondos de efectivo se considera como el origen de los recursos para el servicio de la deuda y el rendimiento del capital invertido en el proyecto, con esta modalidad se pueden financiar oleoductos, refinerías, proyectos hidroeléctricos, construcciones portuarias, y en general toda clase de obras de infraestructura que requiera gran cantidad de recursos financieros, como suele ser el caso de proyectos públicos. Significa que la deuda es soportada por el proyecto, no por las empresas que lo patrocinan. Los ratios de endeudamiento, sin embargo son muy elevados. Pueden serlo porque la deuda está respaldada no solo por los activos del proyecto, sino también por una variedad de contratos y garantías aportadas por los clientes, proveedores y gobiernos locales, así como por los propietarios del proyecto.<sup>15</sup>

### **1.2 Nociones teóricas de la inversión pública y privada salvadoreña**

La adecuada gestión de la inversión pública es muy importante y decisiva para el desarrollo económico del país, dado que el gobierno debe promoverla para beneficiar a la población que atiende, representada en obras, infraestructura, servicios, desarrollo de proyectos productivos,

---

<sup>14</sup> / Menjívar M., Escobar P., “Importancia de la asociación intermunicipal de energía para el salvador (ENEPASA), como socio público de Albapetróleos de el salvador, sociedad de economía mixta, UES El Salvador, julio 2012, págs. 38-39.

<sup>15</sup> / Brealey, Richard A.; Myers, Stewart C., “Principios de Finanzas Corporativas”, Londres, Reino Unido: Editorial Mc Graw Hill, año 2002, pag. 493.

Incentivo en la creación y desarrollo de empresas, promoción de las actividades comerciales, generación de empleo, protección de derechos fundamentales, y mejoramiento de la calidad de vida en general. La inversión pública se encuentra regulada por leyes, normas y procedimientos del estado, que le definen lo que es viable y lo que está prohibido, los responsables y montos autorizados, actividades permitidas y requisitos que deben cumplir.

Los objetivos y beneficios de la inversión pública son la redistribución de los ingresos entre la población, la prestación de los servicios básicos, la generación de empleo, el desarrollo de proyectos sociales sostenibles en el tiempo, el cubrimiento en salud y educación, el garantizar una vivienda digna para cada familia.<sup>16</sup>

El término de Inversión Pública comúnmente se define como toda erogación de recursos de origen público destinados a crear, incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico, con el objeto de ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios y/o producción de bienes; concepto que tiende a asociarse principalmente con infraestructura física de carácter público, sin embargo, actualmente en la inversión pública se incluyen otros tipos de capitales, entre ellos los llamados capitales intangibles, que aportan al aumento de la capacidad productiva y a la generación de riqueza de los países. Bajo este enfoque que amplía y da mayor integridad al concepto de inversión pública, forman parte de esta nueva categoría los siguientes rubros:

- a. El capital humano, se fortalece por la inversión en la persona como factor productivo, ya que el mejoramiento de las condiciones de salud, del nivel de educación, la capacitación para el desarrollo de competencias, entre otros, aumentan en efecto la capacidad productiva y la competitividad.
- b. El capital social, determinado por los grados de interacción sinérgica y por la consolidación de las redes de cooperación entre los miembros de una sociedad. A mayor capital social, mayor capacidad de una sociedad para avanzar en el logro de objetivos comunes en función del desarrollo colectivo.
- c. El capital cultural, configurado por el acervo de expresiones, costumbres, valores artísticos, folklore, arquitectura, patrimonio histórico y otra serie de elementos que le agregan valor a una sociedad e incrementan el potencial para la producción de bienes y servicios de naturaleza diversa, entre ellos los artísticos, culturales y turísticos
- d. El capital institucional, es el reflejo del conocimiento acumulado, del mejoramiento de procesos, de la calidad de los sistemas de trabajo, de la cultura corporativa, del compromiso colectivo con los objetivos institucionales, entre otros, de manera que los

---

<sup>16</sup> / Tomado de la Enciclopedia de las Inversiones, año 2010, disponible en <http://www.inversion-es.com/inversion-publica.html>



Bienes y servicios entregados por la institución se logran con mayores niveles de eficiencia y de satisfacción de los usuarios en la medida en que el capital institucional sea mayor.<sup>17</sup>

Ahora bien además de la inversión pública, el país cuenta también con la inversión de carácter privado, donde el inversionista no es el gobierno, sino que es una persona natural o jurídica totalmente desvinculada al gobierno y esta puede ser tanto nacional como extranjera, la inversión privada de la micro, pequeña, mediana y gran empresa es el acto mediante el cual se invierten ciertos bienes con el ánimo de obtener ingresos o rentas a lo largo del tiempo y su finalidad es obtener rentabilidad. La inversión privada emplea capital en algún tipo de actividad o negocio, con el objetivo de incrementarlo, es decir la finalidad del o los inversionistas es obtener lucro contrario al Estado que invierte para obtener beneficios para toda la sociedad.

Desde una consideración amplia, la inversión privada es toda materialización de medios financieros en bienes que van a ser utilizados en un proceso productivo de una empresa o unidad económica, y comprendería la adquisición tanto de bienes de equipo, como de materias primas, servicios etc. Desde un punto de vista más estricto, la inversión comprendería sólo los desembolsos de recursos financieros destinados a la adquisición de instrumentos de producción, que las empresas van a utilizar durante varios períodos económicos.

Las cantidades dedicadas para inversiones de los agentes dependen de varios factores. Los tres factores que condicionan más decisivamente a esas cantidades son:

- Rendimiento esperado, positivo o negativo, es la compensación obtenida por la inversión, su rentabilidad.
- Riesgo aceptado, la incertidumbre sobre cuál será el rendimiento real que se obtendrá al final de la inversión, que incluye además la estimación de la capacidad de pago (si la inversión podrá pagar los resultados al inversor).
- Horizonte temporal, a corto, mediano, o largo plazo; es el periodo durante el que se mantendrá la inversión.

Las inversiones privadas pueden clasificarse de la siguiente manera:

- Según el objeto de la inversión.
  - Equipo industrial.
  - Materias primas.

---

<sup>17</sup> / Dirección General de Inversión y Crédito Público, Ministerio de Hacienda, Política de Inversión Pública 2010/2014, Pág. 2.

- Equipo de transporte.
- Empresas completas o participación accionaria.
- Por su función dentro de una empresa.
  - De renovación, son las destinadas a sustituir el equipo utilizado, que por factores físicos, técnicos, u obsolescencia, ha quedado en desuso.
  - De expansión, la inversión de expansión va destinada a incrementar el mercado potencial de la empresa, mediante la creación de nuevos productos o la captación de nuevos mercados geográficos.
  - De mejora o modernización, van destinadas a mejorar la situación de una empresa en el mercado, a través de la reducción de costos de fabricación o del incremento de la calidad del producto.
  - Estratégicas, tienen por objeto la reducción de los riesgos derivados del avance tecnológico y del comportamiento de la competencia.

#### Criterios de selección de inversiones

- Método del período de recuperación (pay-back), número de años que se necesita para recuperar la inversión inicial con los flujos de caja después de deducir impuestos obtenidos cada año.
- Valor capital que consiste en calcular el valor actual de todos los flujos de caja positivos y negativos esperados de la inversión.
- Tasa interna de retorno (TIR), es la tasa que iguala a cero el valor actual neto de la inversión.
- Índice de rentabilidad calculado por medio de flujos de caja descontados.

Al buscar las razones por las que las empresas invierten, en última instancia encontramos que las empresas compran bienes de capital cuando esperan obtener con ello un beneficio, es decir, unos ingresos mayores que los costes de la inversión. Esta sencilla afirmación nos lleva a pensar en los determinantes de la inversión y uno de los más importantes son las expectativas, la inversión es sobre todo una apuesta por el futuro, una apuesta a que el rendimiento de una inversión será mayor que sus costes.

Así por ejemplo si las empresas temen que empeoren las condiciones económicas en Europa, se mostrarán reacias a invertir en Europa. Por el contrario, cuando las empresas creen que se

Producirá una acusada recuperación en un futuro inmediato, comienzan a hacer planes para expandir sus plantas y crear o ampliar sus fábricas.<sup>18</sup>

## **CAPITULO 2**

### **2. Estudio de los ingresos tributarios como motor de crecimiento de la inversión pública y privada en El Salvador y de la inversión extranjera**

#### **2.1 Estudio de los ingresos y la carga tributaria**

Un rubro importante que debe mejorar el país, es aumentar y fortalecer el sistema de ingresos tributarios por parte del Ministerio de Hacienda, es decir abarcar varias medidas tendientes a ello como el combate a la evasión fiscal debido a que según estudios de evasión del IVA con base a 2010 se estima ronda un 33.1% para el año 2011 y la meta proyectada para el 2012 es 32.6%.

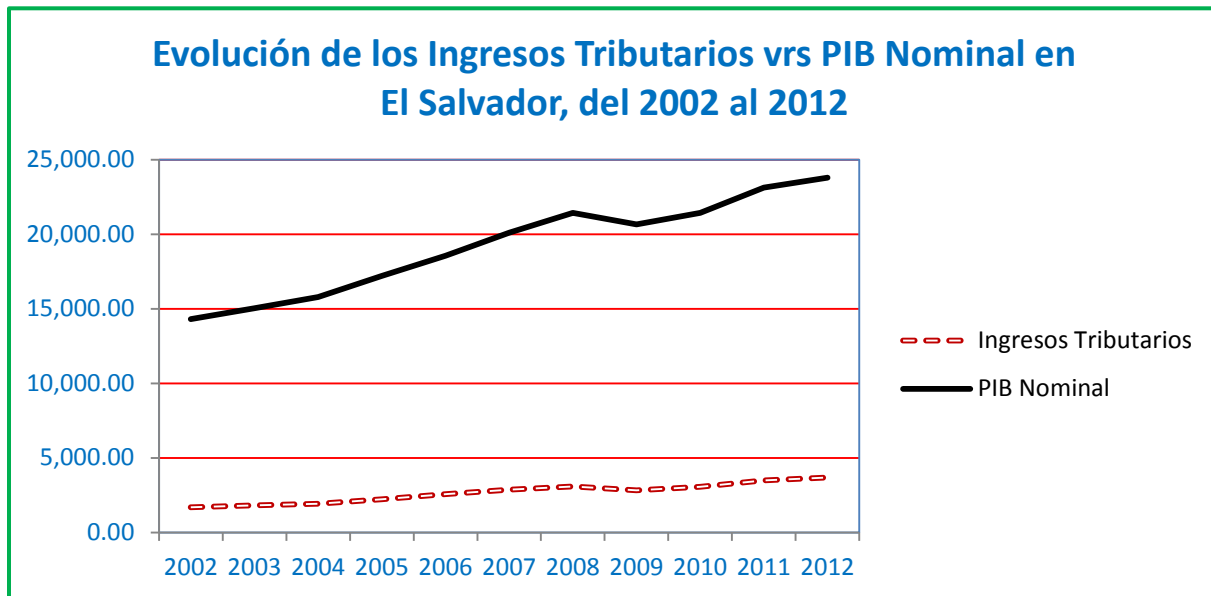
Otras medidas serían: combate al contrabando, fortalecimiento de los planes de fiscalización, programas de innovación y modernización del Ministerio de Hacienda, reformas a los beneficios e incentivos fiscales para establecer una justicia tributaria, es decir derogación de leyes que eximen de pago de impuestos a ciertos sectores económicos y donde las personas naturales y jurídicas paguen sus impuestos en proporción directa a sus niveles de ingresos, entre otros. Lo anterior es importante y urgente tomar en cuenta, debido a que con la dolarización, el país no cuenta con política monetaria y prácticamente la única fuente de ingresos para el Estado son los impuestos, préstamos y sin mencionar que también recibimos fondos de la ayuda externa como donaciones, remesas familiares, entre otros.

No es posible perder de vista que diversos estudios indican que El Salvador cuenta con una baja proporción a nivel latinoamericano de su carga tributaria (carga tributaria bruta: Total de ingresos tributarios mas contribuciones/PIB nominal), la cual para 2011 fue el 15.1% y para el 2012 rondaría un 15.5%, por lo que se requiere una reforma fiscal concertada con distintos sectores económicos y sociales para aumentar la carga tributaria con respecto al PIB al menos de un 17%, y buscar un mayor control de la evasión y elusión fiscal, con el objetivo de mejorar paulatinamente los niveles de inversión pública que históricamente han sido bajas. Analizaremos la evolución que han tenido los ingresos tributarios a lo largo de los últimos años, la relación que ha tenido con el PIB y la carga tributaria que estos ingresos representan:

---

<sup>18</sup> / Tomado de Definición ABC, año 2007-2013, disponible en <http://www.definicionabc.com/economia/deuda.php#ixzz2kJ1sRWC4>

**Grafico No. 1: Evolución de los Ingresos Tributarios y del PIB, en millones de US\$.**



**Fuente: elaboración propia con datos de varias fuentes.**

Podemos deducir que existe cierta distorsión en cuanto a la cantidad de ingresos tributarios respecto al PIB nominal que genera la economía, en el 2006 con un PIB de \$18,550.70 millones, la carga tributaria fue 13.87 %, mayor que la carga tributaria del año 2009 que fue 13.73 % con un PIB de \$20,661 millones, lo anterior puede explicarse en parte al sistema tributario regresivo de los impuestos y al alto nivel de evasión y elusión fiscal que ha existido en el país.

**Tabla No. 1: Cuadro de Ingresos Tributarios versus Carga Tributaria, 2002-2012 (en millones de US\$).**

Año	Ingresos Tributarios	PIB Nominal	% de Carga Tributaria	% Tasa de Crecimiento
2002	1,685.00	14,306.70	11.78	
2003	1,812.30	15,046.70	12.04	2.21
2004	1,925.00	15,798.30	12.18	1.16
2005	2,229.40	17,214.40	12.95	6.32
2006	2,573.50	18,550.70	13.87	7.10
2007	2,876.80	20,104.90	14.31	3.17
2008	3,089.50	21,431.00	14.42	0.77
2009	2,836.00	20,661.00	13.73	(4.79)
2010	3,071.80	21,428.70	14.33	4.37
2011	3,486.60	23,134.90	15.07	5.16
2012	3,685.40	23,787.00	15.49	2.79

**Fuente: elaboración propia con datos de varias fuentes.**

El crecimiento de la carga tributaria disminuyó considerablemente en el año 2008 que mantuvo una tasa de crecimiento de 0.77% y en 2009 cayó en -4.79%, lo anterior debido a la crisis económica en Europa y en Estados Unidos de América, en 2012, la carga rondó el 15.5 %, que aún es baja en relación a las necesidades de inversión social y de incentivo a la inversión privada que es la mayor generadora de empleo y de Producto Interno en el país, los ingresos tributarios a pesar de haber crecido sustancialmente en los últimos años (excepto en 2009) siguen siendo bajos respecto al nivel de gastos.<sup>19</sup>

## **2.2 los ingresos tributarios como motor de crecimiento de la inversión pública**

La eficiencia en el gasto público es un término que se escucha muy a menudo discutir en el país; sin embargo dada la naturaleza del Estado que su finalidad es perseguir el bien común de todos sus ciudadanos mediante instituciones y leyes, para lo cual debe disponer de recursos económicos humanos y técnicos para cumplir su finalidad, recursos que si en su mayoría son invertidos de manera oportuna y efectiva en educación, salud, seguridad, infraestructura física como agua potable, carreteras, puertos, etc., permite en cierto período de tiempo mejorar las condiciones de desarrollo humano y social de sus habitantes y del país, y en ello radica efectivamente la eficiencia en el gasto público, no tanto por la cantidad de recurso económico destinado a determinado sector público sino al efecto multiplicativo social y de desarrollo económico a mediano y largo plazo de dicha inversión pública.

No todo el gasto público es beneficioso para el país, debido a que si éste se incrementa desproporcionalmente en relación a los ingresos del Estado, causa efectos nocivos para la economía de los países como déficit fiscal, cobro al país de mayores tasas de intereses por parte de acreedores internacionales, debido a la percepción del riesgo país como sujeto de crédito, menor inversión pública debido al pago de la deuda y otros efectos.

El gasto público, desempeña un papel muy importante en la vida económica, principalmente en vías de desarrollo como El Salvador, no solamente porque es generador de empleos, sino porque dinamiza la vida económica y productiva al invertir fondos públicos en infraestructura, ser adquiriente de bienes y servicios al sector privado, ser proveedor de servicios públicos gratuitos a la población de menores ingresos como salud y educación, etc.; es importante entonces detenernos a establecer primero la diferencia básica entre gasto e inversión pública, gastos públicos son fondos que no esperamos recuperar a futuro, como por ejemplo, la compra de armas de guerra; mientras que inversión, son erogaciones de fondos públicos con expectativas de recuperarlos en un futuro, como por ejemplo la inversión del Ministerio de Turismo en

---

<sup>19</sup> / Fundación Nacional para el Desarrollo –FUNDE- El Salvador: Análisis de Sostenibilidad Fiscal, año 2013, pág. 45.

Promocionar los destinos turísticos nacionales en el exterior, que en un futuro no muy lejano atraerá mayor cantidad de turistas extranjeros al país, lo que se traduce en ingresos de divisas.

En los últimos 40 años, en El Salvador se han construido importantes obras de infraestructura financiadas con recursos provenientes principalmente de préstamos bilaterales y multilaterales, que han incidido en el nivel de endeudamiento público: Construcción y ampliación de carreteras, construcción y reconstrucción de puentes, nuevas centrales hidroeléctricas, puertos, edificios públicos, nuevos hospitales y reconstrucción o remodelación de los existentes, nuevas escuelas, electrificación urbana y rural, ampliación de cobertura de agua potable, entre otros.

Todos estos proyectos han mejorado las capacidades productivas del país, ya sea en la forma de facilitación de la actividad económica o a través de la formación de capital humano, pero que han tenido como elemento común el mejorar las condiciones de vida de la población, lo que ha contribuido a aumentar el ingreso disponible, la capacidad de pago del país y con ello la posibilidad de repagar el capital prestado.<sup>20</sup> En el siguiente cuadro se buscan comparar con base a montos y tasa de crecimiento, los ingresos tributarios contra la inversión pública total:

**Tabla No.2: Cuadro de Ingresos Tributarios versus Inversión Pública, del 2002 al 2012 (en millones de US\$).**

<b>Años</b>	<b>Ingresos Tributarios</b>	<b>Tasa de crecimiento en %</b>	<b>Inversión Pública</b>	<b>Tasa de Crecimiento En %</b>	<b>% de Inversión Pública Vrs. Ingresos Tribut.</b>
2002	1,685.00	-----	586.57	-----	<b>34.81</b>
2003	1,812.30	7.02	466.45	-25.75	<b>25.74</b>
2004	1,925.00	5.85	363.36	-28.37	<b>18.88</b>
2005	2,229.40	13.65	464.79	21.82	<b>20.85</b>
2006	2,573.50	13.37	482.32	3.63	<b>18.74</b>
2007	2,876.80	10.54	482.52	0.04	<b>16.77</b>
2008	3,089.50	6.88	578.64	16.61	<b>18.73</b>
2009	2,836.00	-8.94	578.51	-0.02	<b>20.40</b>
2010	3,071.80	7.68	621.43	6.91	<b>20.23</b>
2011	3,486.60	11.90	647.78	4.07	<b>18.58</b>
2012	3,685.40	5.39	713.61	9.22	<b>19.36</b>
<b>Promedio</b>		<b>7.34%</b>		<b>0.82%</b>	<b>21.19%</b>

**Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda**

<sup>20</sup> / Fundación Nacional para el Desarrollo FUNDE, El Salvador: Análisis de Sostenibilidad Fiscal, año 2013, págs. 17 y 18.

**La tasa de crecimiento promedio de los ingresos tributarios mostrados en el cuadro anterior es del 7.34 % mientras que para la inversión pública es del 0.82%,** un dato importante porque podemos establecer que en el país ha existido un mayor incremento promedio en el tiempo de los ingresos tributarios, mientras que la inversión pública no ha mostrado dicho comportamiento, lo cual es negativo para el desarrollo económico y social del país, se debe poner especial atención, mediante el establecimiento de estrategias urgentes, tanto legales como de políticas institucionales, y equiparar en la medida de lo posible dicha relación en el corto o mediano plazo.

En un escenario ideal ambos promedios debería ser aproximadamente iguales, ya que la inversión pública debe crecer en sintonía con los ingresos tributarios, de ahí la importancia de establecer estrategias que logren incrementar la inversión pública para lograr crecimiento económico en el tiempo, a pesar de factores como la deuda pública que frenan dicha dinámica.

Se observa que la recaudación tributaria la cual no incluye: donaciones, superávit de las empresas públicas, ingresos de capital ni ingresos no tributarios, ha mostrado un comportamiento al alza durante los últimos 10 años contrario a la inversión pública que disminuyó en gran medida en los años 2003 y 2004, y luego se estabilizó hasta comenzar a incrementarse paulatinamente a partir de 2010, sin embargo el porcentaje de inversión pública respecto de los ingresos tributarios se ha mantenido a niveles un tanto estables a lo largo del tiempo, la cual ha mostrado su mejor momento en el año 2002, cuando la inversión pública representaba el 34.81% de los ingresos tributarios.

A continuación se presenta la evolución que ha tenido la inversión pública en el país, como principal apuesta para el desarrollo nacional, comparándola con el PIB nominal, donde claramente la inversión pública ha ido aumentando paulatinamente a medida que se aumentan las necesidades sociales, lo que a mediano y largo plazo deberá influir significativamente en el nivel de inversión de los agentes privados nacionales e internacionales como la experiencia en otros países lo demuestran, considerando otras medidas y condiciones necesarias como más adelante se revisarán.

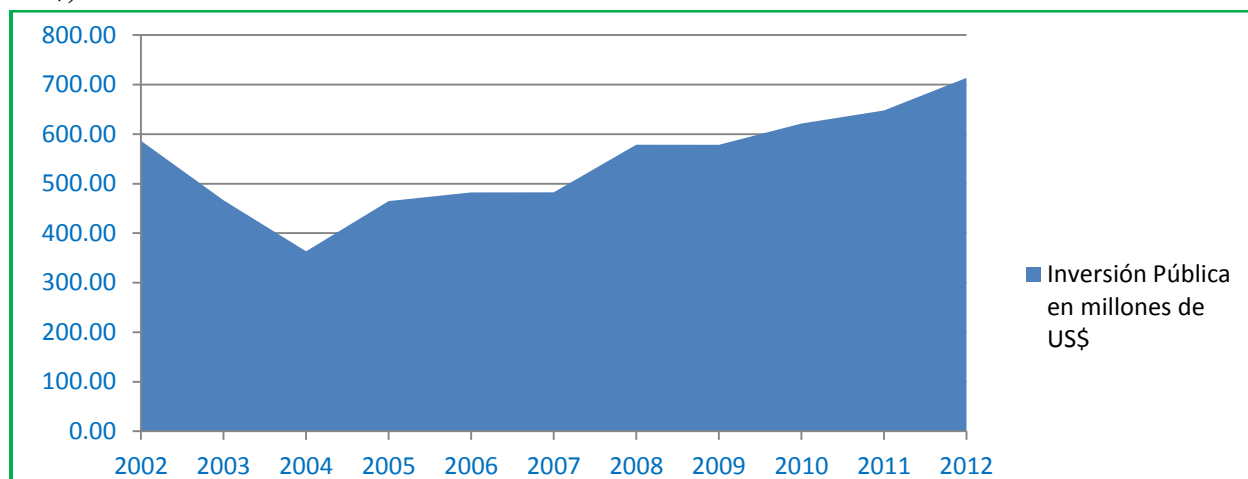
No debe perderse de vista que el porcentaje de inversión pública respecto al PIB es muy baja, incluso en el año 2002 que como productos de los dos terremotos del año 2001 fue de 4.1 %, debido a que se requirió una gran inversión en infraestructura para la reconstrucción post terremotos.

**Tabla No. 3: Cuadro de Evolución de la Inversión Pública, 2002-2012 (En millones de US\$)**

Años	PIB Nominal	Inversión Pública	Inversión Pública % del PIB
2002	14,306.70	586.57	4.1
2003	15,046.70	466.45	3.1
2004	15,798.30	363.36	2.3
2005	17,214.40	464.79	2.7
2006	18,550.70	482.32	2.6
2007	20,104.90	482.52	2.4
2008	21,431.00	578.64	2.7
2009	20,661.00	578.51	2.8
2010	21,428.70	621.43	2.9
2011	23,134.90	647.78	2.8
2012	23,787.00	713.61	3.0

**Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda**

**Gráfico No.2: Evolución de la Inversión Pública 2002-2012 en El Salvador. (En millones de US\$)**



**Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda**

La distribución del gasto público es decir el presupuesto destinado a las áreas de gestión pública, brinda también efectos positivos en la capacidad de generación de riqueza del país, en términos generales, entre los principales factores que inciden los niveles de ejecución de la inversión del presupuesto programado figuran los siguientes:



- a) Atraso en la ejecución de los procesos licitatorios, respecto al cronograma previsto.
- b) Procesos legales que interfieren con el cronograma de ejecución del proyecto (Cancelación de contratos, laudos arbitrales, incumplimiento de compromisos contractuales).
- c) Deficiencias en la pre-inversión y falta de planificación.
- d) Procesos institucionales engorrosos.
- e) Limitada capacidad institucional acompañada de rotación de personal.
- f) Falta de agilidad en los trámites interinstitucionales.
- g) Deficiencia en la supervisión y seguimiento a la ejecución de los proyectos que no permiten la implementación oportuna de acciones preventivas o correctivas de posibles factores que afecten negativamente al proyecto.

### **3. Evolución de la inversión privada nacional y extranjera**

Existen varios factores estructurales internos de índole económico y financiero, pero además de índole externos los cuales no es posible controlarlos en gran medida y que han estado influyendo en el poco crecimiento económico de las últimas décadas y por ende que exista una baja inversión privada nacional e internacional, por ejemplo la dependencia de El Salvador de los precios internacionales del petróleo y otros bienes de consumo como las materias primas, fluctuaciones en los precios del café, como uno de los principales productos de exportación, falta de políticas que incentiven la producción industrial y por el contrario un mayor incentivo al crédito de consumo por parte del sistema financiero en el país, inseguridad ciudadana, poca mano de obra especializada a raíz de la baja inversión educativa, poco crecimiento poblacional debido a la migración al exterior, entre otros factores negativos.

No debemos perder de vista factores externos relacionados a la crisis financiera global que afectó a los Estados Unidos de América y otras regiones de la zona euro, especialmente a partir del año 2008 y que golpeó significativamente las expectativas de crecimiento nacional.

En cuanto a este tema, según la Agencia de Promoción de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA), para que el país supere tasas de crecimiento del 4%, la inversión privada local como extranjera como porcentaje del PIB debe ser al menos 20%, y como podemos observar en el cuadro de Evolución de la Inversión privada en El Salvador:

**Tabla No. 4: Cuadro de Evolución de la Inversión Privada Local y Extranjera en El Salvador, 2002-2012 (en millones de US\$).**

<b>Año</b>	<b>PIB Nominal</b>	<b>Inversión Privada local</b>	<b>Inv. Extranjera Neta</b>	<b>Inv. Privada % del PIB</b>	<b>Inv. Ext. Neta % del PIB</b>
2002	14,306.70	1874.2	470	13.1	3.3
2003	15,046.70	2016.3	142	13.4	0.9
2004	15,798.30	2196.0	363	13.9	2.3
2005	17,214.40	2237.9	511	13.0	3.0
2006	18,550.70	2597.1	241	14.0	1.3
2007	20,104.90	2835.0	1551	14.1	7.7
2008	21,431.00	2738.0	903	12.8	4.2
2009	20,661.00	2313.0	366	11.2	1.8
2010	21,214.70	2332.0	117	11.0	0.6
2011	23,134.90	2757.0	386	11.9	1.7
2012	23,787.00	2772.0	516	11.7	2.2
<b>Promedio</b>		<b>2424.4</b>	<b>506.0</b>	<b>12.7</b>	<b>2.6</b>
<b>Suma promedio inv. privada e inv. ext. neta como % de PIB</b>				<b>15.3</b>	

**Fuente: elaboración propia con datos de varias fuentes.**

Estos niveles de inversión local y extranjera fueron en promedio entre el año 2002 al 2012 hasta el 15.3% como porcentaje del PIB, lo cual resulta insuficiente para tener un crecimiento sostenido de la economía.

Como pudimos observar en las gráficas anteriores los niveles de inversión privada nacional y extranjera, se han mantenido históricamente a niveles bajos que obstaculizan un aceptable crecimiento económico.

El estudio del comportamiento de la deuda pública es de gran importancia para elaborar un diagnóstico macroeconómico y realizar estimaciones positivas o negativas del clima de inversiones pública/privadas que se puedan esperar en el país, la deuda pública tiene su origen cuando el sector público no es capaz de financiar sus gastos con ingresos generados por el mismo, es decir, ingresos propios que en su mayor parte están representados por la política impositiva de un país.

Para cubrir el déficit de ingresos del país, el gobierno se ve en la necesidad de incrementar los impuestos, vender activos o pedir préstamos, mediante la emisión de bonos soberanos que pueden ser internos (deuda interna) o externos (deuda externa), y son los que al final constituyen la deuda pública total de la nación.<sup>21</sup>

Mantener la deuda en niveles aceptables y saludables permite al país financiar sus necesidades e inversiones de infraestructura social, las cuales son presupuestadas en base a una proyección de los ingresos y gastos, pero debido a que son unas proyecciones en base a un crecimiento económico también proyectado, los ingresos y gastos pueden resultar deficitarios, es decir que los gastos proyectados resultan ser más altos en la realidad que los ingresos proyectados, y se hace entonces necesario pedir prestado. Surge entonces la pregunta: ¿Cuál sería el camino a seguir para que los niveles de inversión del sector privado alcance el mínimo requerido del 20% del PIB para impulsar un crecimiento sostenido?, desde la perspectiva del sector público, es importante renegociar la deuda con tasas de intereses más favorables, incrementar sustancialmente la inversión social y por el lado de los ingresos impulsar una reforma tributaria integral que permita aumentar la carga tributaria en por lo menos 17% respecto al PIB sino más.

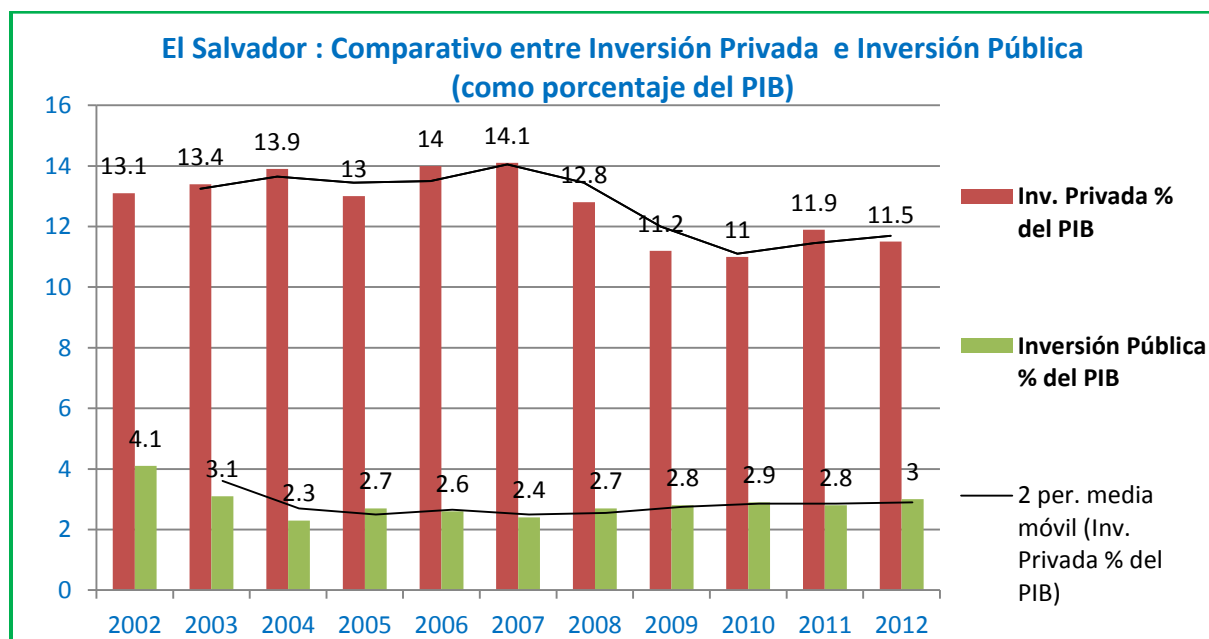
Con ello y a mediano plazo los niveles de inversión privada irían en aumento como ha sucedido en países como Costa Rica, desde luego esta inversión privada debe enfocarse en actividades de alto valor productivo como la industria, no se debe olvidar que el efecto negativo de la deuda externa en la inversión privada, se da por el estrecho vínculo que guarda con la inversión pública, ya que existen ciertas complementariedades en ambos.

Para establecer si existe relación directa o inversamente proporcional entre la inversión privada respecto de la pública, se comparara su comportamiento mediante el siguiente gráfico:

---

<sup>21</sup> / Ibarra Mares, Alberto, “Introducción a las Finanzas Públicas”, Cartagena de Indias, Colombia: editorial Beta-action, año 2009, pag. 91 y 92.

**Gráfico No. 3: evolución que ha tenido la inversión privada y pública local en los últimos 10 años:**



**Fuente: elaboración propia con datos de varias fuentes.**

Lo anterior muestra que en nuestro caso no podemos establecer que necesariamente se incrementa el nivel de inversión privada a medida que se incrementa la pública, debido a que la inversión privada comenzó una visible disminución a partir del año 2008, llegando a su menor nivel en 2010 respecto al PIB de los últimos 20 años, contrario a la inversión pública que como vimos anteriormente mostró cierto incremento a partir de 2008 pasando de un 2.7% a un 3% respecto al PIB en 2012, a medida que de manera consecuente también se incrementaba el PIB, como lo podemos observar en el cuadro de Evolución de la Inversión Pública, 2002-2012 en la página 19.

#### **4. ¿Son los Asocios Público-Privados (APP) una figura asociativa que impulsaran los niveles de inversión privada nacional y extranjera?**

##### **4.1 Experiencias de Asocios Público-Privados a nivel internacional <sup>22</sup>**

A nivel internacional los socios surgen a través del contrato Joint Venture, el cual firman dos empresas existiendo un común acuerdo de voluntades comunes, de esta forma puede surgir una

<sup>22</sup> / Fundación de Estudios para la Aplicación de Derecho –FESPAD- El Salvador: Asocio Público-Privado en El Salvador: Análisis de Impacto y Recomendaciones, año 2013, págs. 25-41.

Figura corporativa manteniendo su individualidad jurídica; las aportaciones pueden consistir en dinero, bienes, tecnología, servicios, en este tipo de contratos se acuerda el tiempo de existencia y quienes administrarán los bienes y recursos, en base a su naturaleza. En América latina por el emprendimiento de forma temporal para los negocios este tipo de unión o asocio empezó a cobrar mayor importancia en las últimas décadas del siglo XX. Muchos detractores de los APP coinciden en que no son adecuados para la provisión de la mayoría de la infraestructura pública, ni de los servicios públicos, ni son justificable debido a que los posibles ahorros realizados en el diseño y las fases de construcción se verán superados por los costos más altos de adquisición y administración (véase, por ejemplo, Padova, 2010, p. 3). Según la investigación realizada por dichas autoras, la contratación bajo la modalidad pública-privada puede funcionar bien en algunos contextos específicos, es decir, cuando:

a) Los APP son más baratos y es más probable que se construirá en tiempo: En cuanto a este planteamiento hay que distinguir entre el costo de la negociación del contrato para el APP (el costo de transacción) y el costo de la entrega del producto o los servicios (costo de producción). Para un análisis adecuado, también hay que discutir el prejuicio inherente en un enfoque relación calidad-precio, que es la metodología utilizada por los gobiernos para descifrar las diferencias de costos entre los APP y la contratación pública tradicional, antes de decidir la opción que se debe usar.

a-1) Relación calidad-precio (RCP), por el momento, el análisis RCP es el estándar actual de la industria para determinar la viabilidad de los posibles proyectos de APP. Es decir, un análisis RCP investiga dos opciones hipotéticas para el financiamiento de un proyecto -un modelo tradicional y un APP- y compara sus costos. Este ejercicio es complicado porque los APP y la pura contratación pública se estructuran de maneras muy diferentes. En un proyecto puramente público, la mayoría de los gastos son hechos por adelantado. El Gobierno generalmente tiene que pagar a sus contratistas en cuanto el trabajo esté hecho. Por el contrario, los contratos de APP son de veinte a treinta años. Estos contratos normalmente se estructuran de tal modo que el Gobierno hace pagos de arrendamiento en curso al socio privado, y/o pagos en curso para las responsabilidades de gestión y operación realizada por el socio privado. Como resultado, los pagos se extienden a lo largo, hacia las décadas de vida del contrato. Esto significa que un análisis de RCP debe incluir una tasa de descuento para medir el valor actual de los ingresos futuros.

Las altas tasas de descuento favorecen los APP más que la contratación pública porque la mayoría de los costos de los APP vendrán más tarde en el contrato, y una alta tasa de descuento les da valores inferiores; recientemente, los académicos ahora argumentan que la

Medida adecuada del éxito de un APP no es el valor utilizado para el método de RCP, que es muy sensible a las tasas de descuento que son frecuentemente demasiado altas. Por el contrario, sostienen que la prueba apropiada del éxito de un APP es si los proyectos financiados de esta manera tienen menores costos sociales totales de los que tradicionalmente se proyectó un proyecto público. Los costos sociales se definen como los costes de producción incurridos por el gobierno, más los costos de transacción, más las externalidades negativas (netas), manteniendo una calidad constante (Boardman y Hewitt, 2004; Vining y Boardman, 2008).

a-2) Costos de Transacción, negociar contratos de APP es mucho más complejo y difícil que la contratación tradicional del sector público, en gran parte debido a que los socios públicos y privados tienen objetivos diferentes y responden a presiones diferentes. El objetivo de los socios del sector privado es maximizar las ganancias del proyecto. Ellos responderán a las presiones financieras y de mercado. Mientras tanto, los socios del sector público desean reducir al mínimo los gastos actuales del Gobierno a corto plazo y los costos políticos (en otras palabras, quieren maximizar los votos) mientras que responden a la presión política (Vining y Boardman, 2008, p. 16).

En su estudio de los APP canadienses, los profesores Aidan Vining y Anthony Boardman descubrieron que este conflicto, entre los objetivos de los socios públicos y privados, dio lugar a un comportamiento oportunista por una o ambas partes. Este comportamiento resultó en altos costos de transacción para los APP en comparación con los más bajos de los proyectos públicamente adquiridos. Estos costos de transacción incluyen los costos ex antes de contratación y negociación, así como los costes a posteriori que se producen después del acuerdo de contrato formal, como la vigilancia, la renegociación de condiciones y los costos de terminación.

Un buen ejemplo de los costos de transacción es la Autopista 407, una carretera construida por un APP para los viajeros en Toronto, una ciudad de aproximadamente seis millones de personas en la provincia canadiense de Ontario. En 1993, el Gobierno provincial de Ontario anunció su solicitud de propuestas (SDP) para una nueva carretera al norte de Toronto. La provincia estaba saliendo de una recesión que le había dejado en una situación financiera extremadamente débil, tal que la construcción de una carretera financiada por un APP resultaba altamente atractiva en un primer momento. La SDP original propuso que la provincia sería responsable del montaje de la tierra y los costos relacionados, mientras que el socio privado aportaría el financiamiento, garantizaría un precio máximo de construcción, y operaría la autopista.

El socio privado se remuneraría con los ingresos de peaje, pero ni los niveles de tráfico ni los niveles de ingresos de peaje fueron garantizados por el gobierno. La formulación de la SDP significaba que el socio privado asumiría el riesgo de financiación -es decir, el riesgo de que los ingresos de los peajes no cubriría la deuda-, así como los riesgos de construcción y operación.

Ninguno de los socios privados creíbles estaría de acuerdo en asumir este nivel de riesgo. Como resultado, la provincia asumió el financiamiento del proyecto y mantuvo el riesgo operacional de los primeros dieciocho meses de la operación de la carretera 407. Este riesgo estaba reducido cuando en 1999 se vendió la concesión de la operación de la autopista a un consorcio canadiense-español-australiano llamado “407 ETR” por 3.1 mil millones de dólares canadienses (CAD). El acuerdo dio el control de la carretera y sus peajes al consorcio, con peajes máximos establecidos para el primer año de operación; sin embargo, el acuerdo de peaje cambió cuando extensiones de la carretera se abrieron, dando al consorcio más espacio para establecer los peajes sin consultar al Gobierno provincial. Entre 1999 y 2004, el consorcio aumentó peajes en seis ocasiones, alegando que estaba perdiendo dinero. Los aumentos de los peajes llevó a los viajeros hacia rutas alternativas ya congestionadas, lo que desató la indignación pública.

El Gobierno, enfrentado con el descontento público, exigió que los peajes se redujeran. El consorcio se negó. En febrero de 2004, el gobierno provincial llevó al consorcio ante los tribunales, alegando que había incumplido su contrato por el aumento de los peajes sin permiso del gobierno. Sin embargo, los aumentos en los peajes habían sido estipulados en el ámbito del contrato y el tribunal se alineó con el consorcio. El Gobierno intentó dos veces renegociar el contrato, pero se negó el consorcio de nuevo. A la provincia le fue otorgado el permiso para llevar el caso a la Corte de Apelaciones de Ontario. No obstante, antes de que el caso llegara a los tribunales, la provincia y el consorcio llegaron a un acuerdo. El consorcio proporcionaría un reembolso parcial para los usuarios habituales de la autopista, y el gobierno retiraría su demanda de una reversión de la tasa de peaje. El acuerdo permitió al consorcio continuar elevando los cobros por los peajes (Vining y Boardman, 2008).

La Autopista 407 se construyó a tiempo y sin sobrecostos importantes, pero su valor social total es dudoso. El Gobierno no transfirió los riesgos de financiamiento al sector privado, y los costos de transacción han sido muy altos. El Consorcio ha estado más interesado en la maximización de los beneficios que en la optimización de los flujos de tráfico en la ciudad de Toronto, en detrimento de los pasajeros y la economía en general.

Los aumentos en los peajes fueron legales, pero no fueron parte de una buena política de transporte. El tiempo de viaje promedio en Toronto hoy es de ochenta minutos en cada sentido, causando tráfico lento y frustración, contaminación, y obstaculización al flujo de mercancías a través de la región\_ (Metrolinx, 2008, p. 3). Un estudio realizado por la autoridad regional de tránsito encontró que en 2006, la congestión costaba a los viajeros 3300 millones de dólares al año, y costaba a la economía 2,7 mil millones al año en pérdida del PIB (Metrolinx, 2008, p. 3). Mientras, el Gobierno provincial se comportó de forma oportunista, llevando al Consorcio a los tribunales por los aumentos de peaje contractualmente permitidos cuando la ira del público había elevado los costos políticos del APP. Los costos de un juicio, y de dos intentos legales fallidos para replantear el contrato elevó los costos de transacción de la oferta de manera significativa.

Es fácil ver cómo dando el control de la infraestructura pública para lograr el máximo beneficio a las empresas puede llevar a resultados no deseados. Cuando los socios privados controlan las tasas de usuario, no tienen ningún incentivo para mantenerlos bajos y todas las bonificaciones para hacer más rentable su inversión. Es extraordinariamente difícil - quizás imposible- negociar un contrato en el cual los incentivos del socio privado sean en línea con políticas a favor de los pobres.

a-3) Costos de Producción, el registro de los costos de producción (los costos de construcción y mantenimiento del proyecto) es más complejo. En un estudio de 2009, la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido encontró que el 69% de los proyectos de construcción de APP entre 2003 y 2008 fueron entregados a tiempo y el 65% fueron entregados en el precio contratado. De los entregados con retraso, el 42% lo fueron dentro de los seis meses de la hora acordada, y menos de la mitad tenían un aumento de precio (National Audit Office, 2009, p. 7). Un estudio realizado en Australia, por el contrario, mostró que los APP se entregan con retraso respecto al método público (Duffield, 2008, p. 5). El mismo estudio mostró que aproximadamente el 30% de los APP suele ser mejor que los proyectos tradicionales con respecto a los costos excesivos, aunque los APP en Australia tienden a terminar por arriba del presupuesto (Duffield, 2008, p. 4).

La oficina del Columbia Británica de la Unión Canadiense de Empleados Públicos (CUPE-BC) contrató a una firma de contabilidad forense independiente para investigar y proporcionar opiniones de los expertos sobre si el costo real de los APP es mayor que el de la contratación pública tradicional. La firma analizó cuatro proyectos de APP en BC y se encontró que los costos reales de adquisición de los Asocios Público Privados habían superado la contratación pública para todos ellos (Blair Mackay Mynett Valoraciones Inc., 2009, p. 2).



El informe también encontró que existía una falta generalizada de transparencia y rendición de cuentas en el proceso de adquisición de los APP (Blair Mackay Mynett Tasaciones Inc, 2009, p. 5). Aunque en este informe se estudió una muestra muy pequeña de los APP en la Columbia Británica, la uniformidad de sus resultados hace que sea digno de mención. Finalmente, estudios señalan que los APP frecuentemente se disuelven más rápidamente de lo previsto en el contrato original. Los proyectos pueden ser disueltos debido a las adquisiciones por el Gobierno, la quiebra de la parte privada, el rediseño del contrato, o alguna combinación de éstos.

b) Los riesgos pueden ser fácilmente cuantificados y transferidos efectivamente al sector privado;

La parte que es más capaz de controlar el riesgo debe ser la responsable de los costos asociados al mismo si llega a pasar. Pero los APP son contratos y, como todos los contratos, pueden ser diseñados bien o mal. La medida en que el riesgo se transfiera depende de la forma clara, redacción y firma del contrato, y sobre cuáles riesgos está dispuesto a asumir contractualmente el sector privado.

Hay por lo menos nueve tipos de riesgo que deben ser tomados en cuenta en la redacción de cualquier contrato de obra pública (Ross, 2012, p. 58):

1. Riesgo técnico (ingeniería / fracaso de diseño)
2. Riesgo de construcción (por encima de los costos esperados)
3. Riesgo operativo (costos operativos más altos de lo esperado)
4. El riesgo de ingresos (reducción de la demanda de lo previsto)
5. Riesgos financieros (gestión inapropiada de la deuda)
6. Fuerza mayor (guerra, desastre natural)
7. Reglamentación/riesgo político (cambios en la ley, el descontento del electorado con el proyecto)
8. El riesgo ambiental (daño ambiental)
9. Riesgo de proyecto por defecto (fracaso por una combinación de estos otros riesgos)

Mientras más complicado es el contrato, hay un riesgo mayor a que sea asumido por el socio privado. Por ejemplo, en un contrato básico de Diseño y Construcción (DC), donde el socio privado diseña y construye el activo antes de transferirlo al sector público, el socio privado asume el riesgo técnico (a veces llamado “el riesgo de diseño”) y el riesgo de construcción, por lo general al acordar un límite de precio en el contrato y comprometerse a pagar los sobrecostos.

El socio privado comparte ciertos riesgos inevitables con el sector público, tales como el riesgo de un evento de fuerza mayor, y el socio público asumirá el resto. La Tabla 6 (abajo) muestra la división típica de riesgo para un APP Canadiense.

**Tabla No.5: Transferencia del riesgo**

**Transferencia creciente de riesgo del gobierno al sector privado**

	Diseñar-construir (DC)	DC-mantener	DC-operar (mantener)	DC-financiar (mantener)	DC-operar-poseer-transferir
Riesgo de diseño	✓	✓	✓	✓	✓
Riesgo de construcción	✓	✓	✓	✓	✓
Riesgo de mantenimiento		✓	✓	✓	✓
Riesgo de operación			✓		✓
Riesgo financiero				✓	✓
Riesgo de posesión				✓	✓
Riesgo de mercado					✓

Figura de Hann, 2012, p.15.

**Tabla No.6: Aspectos claves de los APP-la asignación del riesgo**

Sector Público	Compartido	Socio Privado
Propiedad	Ambiental	Diseño
Entrega de programas/la toma de decisiones	Demanda	Construcción
Cambios legislativos	Costo de energía	Mantenimiento
La población indígena	Relaciones industriales	La comisión de servicios
Adquisición de la tierra	Adquisición de licencias	El desarrollo comercial
	Fuerza mayor	Adquisición de capital por el ciclo de vida del proyecto
	Condiciones actuales de los sitios	Programa
		Financiación

Figura de Blain, 2012, p.7

La evidencia sugiere que la división teórica del riesgo mostrada en los gráficos anteriores es difícil de realizar en la práctica, especialmente para los gobiernos sub-nacionales (véase, por ejemplo, Vining y Boardman, 2008; Cohn, 2008; Murphy, 2008; Edwards, Shaoul, Stafford, y Arblaster, 2004; Renda y Schrefler de 2006, Padua, 2010).

Socios del sector privado se han mostrado capaces de aceptar muy poco riesgo. Por lo general, sólo se enfrentarán a riesgos por los cuales son bien compensados - esta compensación extra se llama prima de riesgo. Si los riesgos no están debidamente identificados, evaluados, y transferidos en el contrato, el socio privado puede cobrar la prima de riesgo sin asumir éste. Cuando el Gobierno no tiene experiencia como negociador y gestor de los contratos es posible que el socio privado negocie un contrato en donde no puede perder. El siguiente ejemplo muestra lo que puede suceder cuando los riesgos no están adecuadamente identificados, evaluados, y transferidos. Para ser justos, hay que señalar que los gobiernos pueden actuar en forma oportunista también, como quedo evidenciado en el ejemplo de la autopista 407.

En la autopista de Hungría M1/M15, Hungría fue uno de los primeros países de Europa Oriental en experimentar con los APP. En la década de 1990 Hungría firmó un acuerdo de APP para construir la autopista M1/M15 - concedida en forma de una concesión “diseño, construcción, financiación, explotación” a un consorcio franco-austro-húngaro. El Consorcio asumió todo el riesgo financiero a cambio de que les permitiesen establecer la tarifa de peaje y cobrar los ingresos. En 2005, la autopista tuvo que ser nuevamente nacionalizada cuando el tráfico real era un 50% por debajo del pronóstico debido al sistema de peaje aplicado. Como resultado, los prestamistas como el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo se negó a financiar la finalización de la sección de M15. El riesgo financiero que inicialmente se había asignado sólo a la parte privada y los prestamistas internacionales, se trasladó de nuevo al sector público en 1999 y el gobierno comenzó a asumir las obligaciones de servicio de la deuda en 2003 (Renda y Schrefler, 2006, p. 9).

c) El sector privado tiene la experiencia de la cual el sector público carece, los gobiernos necesariamente realizan una amplia gama de funciones - de transporte, hospitales, etc. Las entidades privadas tienen el lujo de ser capaces de especializarse, y como resultado a menudo tienen conocimientos especializados que el gobierno simplemente no tiene, ni tampoco tiene los recursos para desarrollarlos. Esto es especialmente cuando el proyecto es nuevo y/o complejo, o cuando el Gobierno es pequeño o en desarrollo, y el socio privado es una empresa internacional sofisticada con experiencia de APP.

Los socios gubernamentales reportan que se benefician de las oportunidades de aprendizaje ofrecidas por los proyectos APP (Cohn, 2008, p. 82). Tradicionalmente los proyectos adquiridos por el Gobierno se dividen entre diferentes empresas que hacen ofertas para asumir distintas partes del proyecto.

Las entrevistas con los funcionarios públicos canadienses muestran que el enfoque segmentado tradicional es un obstáculo para el aprendizaje y frecuentemente produce proyectos inferiores. Explica el profesor Cohn. Sin embargo, en la práctica esos contextos raramente coinciden para producir un ambiente favorable. Los APP no son apropiados en contextos donde la rendición de cuentas es fundamental, la competencia es insuficiente, las poblaciones vulnerables son afectadas o los valores sociales son más importantes que los costos (Padova, 2010, p. 12).

Gobiernos con experiencia en la contratación de los APP - sobre todo el Reino Unido y Australia, seguido por Canadá y algunos gobiernos europeos - lo consideran como una herramienta entre varias que se pueden utilizar para proveer infraestructura y servicios públicos. En consecuencia, asignan como máximo el 20% de la inversión total de capital del Gobierno en los proyectos de APP (Padova, 2010, p. 12). Por lo general, el promedio es de 10-15% (ver Woodman, 2006; Padova, 2010). Tampoco los gobiernos se adhieren a los APP sin cuestionamientos, ni obligan que los ministerios los implementen, como está siendo propuesto por la Ley en El Salvador.

El Reino Unido, que fue pionero en el uso generalizado de la contratación de los APP en los años de la década que inicia en 1980 bajo el gobierno de la Primera Ministra Margaret Thatcher, actualmente está revisando su uso. En noviembre de 2011, el Tesoro Británico admitió una inquietud referida a que los contratos de APP son frecuentemente “demasiado costosos, inflexibles y opacos” y pidieron evidencias sobre cómo podían basar las reformas a su política de condiciones de los APP relacionados con la infraestructura (Tesoro de Su Majestad, 2011, p. 3).

Continuando con la investigación realizada, la contratación bajo la modalidad pública privada, como los APP, puede también funcionar bien en los contextos siguientes: El Gobierno es fuerte en la negociación de los contratos y tiene una buena capacidad de gestión de los mismos; Hay un mínimo de servicio directo al cliente, como parte de la naturaleza del proyecto (por ejemplo, carreteras, puentes y otra infraestructura sin contacto directo con la población); y finalmente, el mantenimiento del activo es políticamente problemático, ya que la población presiona a su Gobierno a gastar en otras prioridades (por ejemplo, los salarios y nuevos servicios) de manera que la infraestructura se deteriora y se convierte más costosa de lo que debería de ser durante su vida útil en su mantenimiento y operación. (Lista elaborada a partir de Vining y Boardman, 2008, p. 11 y Cohn, 2008, p. 81).<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> / *Ibíd.*, págs. 19 y 20

Lo que nos deja las siguientes lecciones claves enumeradas a continuación <sup>24</sup>:

1. Los APP deben ser utilizados según cada caso, y para un número limitado de proyectos - alrededor de un 10-15% de proyectos de capital.
2. Los APP exitosos requieren, como mínimo, un proyecto claro con metas claras, una transferencia de riesgos adecuada, supervisión cuidadosa y, en el lado del Gobierno, fuertes habilidades en la negociación de contratos y habilidades de gestión.
3. Los gobiernos tienen raramente fuertes habilidades de contratación o de supervisión, a menos que creen un departamento dedicado a la negociación y a la gestión de los contratos APP (por ejemplo, para la Partnerships UK en la Gran Bretaña, Infrastructure Australia, y PPP Canadá. Brasil también tiene un cuerpo de vigilancia para los APP).
4. Es extremadamente difícil transferir grandes cantidades de riesgo al sector privado, y casi imposible de ahorrar dinero al hacerlo.
5. Gobiernos y socios del sector privado tienen metas conflictivas, y responden a presiones muy diferentes. Estas diferencias conducen frecuentemente a altos costos de transacción, y a costos más altos para el público.
6. A pesar de que los APP tienen el potencial de obtener resultados positivos, más frecuentemente éstos se ven compensados por los altos costos de transacción.
7. La experiencia del Reino Unido (el líder mundial en los APP), Australia y Canadá sugiere que los nuevos adoptantes de este modelo de contratación se enfrentan a una empinada curva de aprendizaje.
8. Los altos funcionarios gubernamentales no deben de forzar los APP a los sectores públicos que no los deseen implementar.
9. El costo de los APP es lo mismo que la contratación tradicional; la diferencia está en el calendario de pagos.
10. La tasa de descuento utilizada para determinar si un APP o un proyecto tradicional es más barato ha sido frecuentemente demasiado alta, tal que los APP parecen más baratos de lo que realmente son.
11. No está claro si es el Gobierno o el sector privado quien puede prestar dinero de forma más barata.

---

<sup>24</sup> / *Ibíd.*, págs. 21 y 22

## 4.2 Experiencias de Asocios Público Privados en algunos países de Latinoamérica

**Chile:** En América Latina, el modelo más desarrollado es el de Chile, a principio de los años noventa inicia una importante renovación y ampliación de su infraestructura con participación del sector privado y con una fuerte presencia de fondos institucionales en calidad de financistas de largo plazo. Se crea en 2010 una Ley de Concesiones de obras públicas que ha sido la que ha gobernado hasta ahora la relación entre el sector público y privado para el desarrollo de infraestructura. Se incorporan criterios objetivos para compensar a los actores privados por los actos de las autoridades gubernamentales y se consideran restricciones a la posibilidad de una transferencia no planificada del riesgo mercantil al gobierno. Se han establecido límites para las renegociaciones y será preciso organizar concursos adicionales para los trabajos extra de importancia, con vistas a mejorar la transparencia. La reforma también crea un proceso más rápido para poner fin a las concesiones problemáticas y establece un mecanismo de compensación más preciso. A la fecha se encuentran en concesión más de 50 proyectos, que representan más de 10 mil millones de dólares (casi el 10% del PIB 2008) en sectores como carreteras, autopistas urbanas, aeropuertos, cárceles, edificación pública, puertos, ferrocarriles, obras de riego y terminales aduaneros.

**Perú:** En la legislación peruana, la APP adopta la forma de una concesión, En las APP el concesionario busca el financiamiento y el Estado se compromete al pago en cuotas del costo de inversión, mantenimiento y operación, las mismas que serán reducidas por el peaje u otros recursos conexos que el derecho de concesión pudiese generar, el pago global que el Estado asegura al concesionario en las Asociaciones Público Privadas de infraestructura se desglosa en: El Pago Anual por Obras (PAO): que constituye la suma de dinero que el Estado asegurará al concesionario cuyo objetivo es cubrir los costos de Construcción o Mejoramiento y rehabilitación, según sea el caso. El Pago Anual por Mantenimiento y Operación (PAMO): que constituye la suma de dinero que el Estado asegurará al concesionario, durante el periodo de vigencia de la Concesión cuyo objetivo es cubrir los costos de operación y mantenimiento de la inversión en obras.

Solamente entre los años 2006 a 2008, Perú destinó casi 400 millones de US\$, para el desarrollo de cinco proyectos de vital importancia para el país: la carretera IIRSA Norte, la carretera Interoceánica, el programa vial Costa-Sierra, y los aeropuertos regionales.

**Brasil:** Según los datos del Banco Mundial, en los últimos diez años, Brasil ha tenido una amplia experiencia con los proyectos PPP y ha implementado más proyectos de concesión que cualquier otro país de la región.

A escala federal, los proyectos del sector del transporte y energía están regulados por distintas leyes y normativas, como la Ley de Concesiones de 1995 (Lei de Concessões de Serviços Públicos 8987) y la Ley de asociaciones público-privadas del 2004 (Lei Parceria Público-Privada 11079), que ampliaba la duración de los contratos a 35 años. Los contratos con financiamiento mixto por parte de los usuarios y el Estado están permitidos, aunque los proyectos en los que el Estado aporte más del 70% de los recursos deben ser aprobados por el Congreso.

A pesar del ambiente favorable a la participación privada en la infraestructura de transporte y agua, las empresas estatales dominan el sector eléctrico. El Estado controla la mayor parte de la generación, transmisión y distribución de la energía. Este predominio del Estado persiste a pesar de la creación de un regulador para el sector energético, la Agencia Brasileña Reguladora de la Electricidad (Agência Nacional de Energia Elétrica-ANEEL), y a pesar de la reforma implementada en el 2004 para solucionar el déficit de energía que se produjo entre los años 2000-2001. La reforma del 2004 estableció concursos obligatorios para los contratos a largo plazo a través de compañías distribuidoras como método para atraer la inversión privada hacia la generación.

**Costa Rica:** La Ley de Concesiones de Obras Públicas de Costa Rica de 1998 permite la inversión privada en proyectos públicos independientemente de la agencia gubernamental responsable de la contratación del servicio o activo. Una secretaría ejecutiva del Consejo Nacional de Concesiones (CNC), una agencia autónoma perteneciente al Ministerio de Obras Públicas y Transporte, tiene la responsabilidad de preparar, desarrollar los concursos y supervisar los proyectos. Por eso, hasta ahora Costa Rica se ha concentrado en los proyectos de PPP de los sectores de transporte y electricidad, aunque ha sido un país más activo en el ámbito del transporte y no ha llevado a cabo un gran número de proyectos.

El país se ha mostrado bastante cerrado a la participación privada en el sector eléctrico y es uno de los pocos países latinoamericanos que no ha reestructurado algunos segmentos dentro del sector, las operaciones eléctricas están prácticamente controladas por empresas estatales, y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) es su principal protagonista. ICE posee un tercio de la capacidad de distribución y transmisión y también la mayor parte de la capacidad de generación del país. El sector privado sólo puede participar en pequeños proyectos de energías renovables que venden su energía al monopolio estatal. Además, la Ley 7508 de 1995 prohíbe a los generadores privados producir más de 20 MW y establece un límite a toda la generación privada, de forma que la generación privada total no puede superar el 15% de la capacidad total de generación del país.

### **4.3 Consideraciones financieras de los participantes privados e instituciones públicas nacionales para conformar APP'S**

En El Salvador muchos de los proyectos de inversión públicos que involucra la participación de privados, requiere hacia estos últimos, el cumplimiento de diversos requisitos, como por ejemplo adecuadas: instalaciones, maquinaria, equipo, tecnología, logística, organización, personal capacitado, y en general mayores ventajas financieras para poder realizar grandes inversiones económicas a mediano y largo plazo.

Estas grandes empresas nacionales junto con los grandes grupos o inversionistas extranjeros, presentan mayores posibilidades de acompañar al sector público en los grandes proyectos de inversión social, que puede ser de obra pública, suministro, consultoría, concesión. No solamente porque deben contar con diversos factores como accesos a recursos financieros suficientes, sino la capacidad técnico-operativa que puedan mostrar, de representar un menor riesgo de ejecución, poder ofrecer mejores garantías de cumplimientos contractuales, y de un buen nivel de conocimiento y experiencia en la ejecución del proyecto a contratarse.

Pero no siempre los grandes inversionistas están dispuestos o prefieren participar de manera individual, dado a que existen proyectos que involucra diversos requisitos técnicos y ramas de la actividad económica, por ello surge la necesidad de conformar Asocios Público Privados entre entidades públicas y una o más personas naturales, jurídicas, nacionales, extranjeras, o combinadas que puedan reunir dichos requisitos, porque de lo contrario no podrían participar, estas uniones entre empresas aporta ventajas competitivas y comparativas, es decir combinación de fuerzas ya que los gastos y los costos son compartidos, facilitando el cumplimiento de los objetivos financieros; mayor fortalecimiento de la parte técnica-operativa, la utilidad neta obtenida es compartida, así como las herramientas, maquinarias, equipos y todo aquel elemento que se utiliza para la ejecución del proyecto.

Al adjudicarse el proyecto al mejor ofertante y dependiendo de la institución licitadora, se establece dentro de los procesos de licitación, una serie de aspectos legales, técnicos, comerciales, pero sobre todo financieros que deben cumplir los inversionistas directa o indirectamente por medio de socios o accionistas de las empresas proponentes, como es contar con el requisito patrimonial mínimo que les respalde, el cual debe estar reflejado en los últimos estados financieros elaborados, asimismo cubrir garantías de mantenimiento de la oferta, cumplimiento del contrato, pago de contrato, entre otros. Dentro de los componentes requeridos por el Estado hacia los inversionistas en general adquiere vital importancia como ya se mencionó, la capacidad financiera y operativa que los contratistas privados muestren, surge



Entonces la necesidad en primer lugar de contar con un análisis financiero que permita diagnosticar los aspectos fuertes y débiles del desempeño, considerando Las estrategias económicas que la entidad posea para lograr el éxito a largo plazo; se distinguen tres áreas de estudio fundamentales: rentabilidad, solvencia y liquidez, el estudio de la rentabilidad tiene como finalidad determinar la capacidad de la empresa para generar resultados en el futuro. Con el análisis de la solvencia, el analista pretende estimar la capacidad de la empresa para hacer frente a sus obligaciones a largo plazo. Por último, si se estudia esa capacidad de pago a corto plazo se está midiendo su liquidez.<sup>25</sup>

Entre algunos métodos de análisis financieros más comunes se encuentra el análisis vertical y horizontal de los estados financieros (Balance General y Estado de Resultados), y las razones financieras, que permiten verificar ante terceros y en particular ante las instituciones contratantes del estado, que bien puede ser el Ministerio de Obras Públicas (MOP), Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA), Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), etc., la situación económica, capacidad de endeudamiento, rentabilidad, liquidez, crecimiento en el mercado, entre otros aspectos.

Mediante el análisis vertical es posible identificar a nivel porcentual la composición de los estados financieros, es decir permite analizar la participación o peso que cada cuenta de los estados financieros dentro del total, por ejemplo cuanto del activo representa el efectivo o cuanto representan los gastos financieros con respecto a las ventas, Los valores porcentuales son útiles para efectuar comparaciones del comportamiento que ha sufrido cada cuenta durante un mismo año. El análisis horizontal lo que hace son comparaciones de una misma cuenta pero a través del tiempo, la idea de este análisis es determinar la variación que las cuentas de mayor de los estados

Financieros sufren en un año respecto a otro. Este es un procedimiento en el cual se comparan las cuentas anuales seleccionadas ya sea de dos o más periodos consecutivos; este tipo de análisis brinda criterios para evaluar la situación actual de la entidad, mientras mayor sea la serie cronológica comparada mayor claridad adquiere el analista para valorar el entorno económico, con el objetivo de indagar y conocer las causas del cambio.<sup>26</sup>

Las razones financieras frecuentemente se denominan con el vocablo “ratio” y es un indicador que se obtiene de la relación matemática entre los saldos de dos cuentas o grupos de cuentas de

---

<sup>25</sup> / Gil Álvarez, Ana, “Introducción al Análisis Financiero”, Alicante, España: Editorial Club Universitario, año 2004, pág. 11.

<sup>26</sup> / Callejas C. Johana Y., García C. Liliana M., Ponce R. Ricardo O., “Análisis de Estados Financieros como Herramienta hacia la Toma de Decisiones para Mejorar el Crecimiento Económico y de Mercado en Empresa del Sector Restaurante”, UES El Salvador, diciembre 2010, pág. 28.

Los estados financieros de una empresa, que guardan una referencia significativa entre ellos y es el resultado de dividir una cantidad entre otra. Son indicadores para conocer si la entidad sujeta a evaluación es solvente, productiva, si posee liquidez, etc. Las razones financieras más significativas que se emplean son: liquidez financiera, eficiencia, endeudamiento, rentabilidad.<sup>27</sup>

Entre otras consideraciones financieras a tomar en cuenta entre los inversionistas para conformar APP'S, se mencionan:

1) Evaluar los flujos de ingresos futuros que un determinado proyecto generaría, y su rentabilidad respecto de la inversión realizada, según la Ley de Asocio Público-Privado, los contratos atendiendo a la naturaleza económica del proyecto pueden ser:

a) Autosostenibles: aquellos en los que los ingresos derivados de las tarifas o valores cobrados directamente a los usuarios cubran los costos del proyecto durante la vigencia del contrato y permitan al participante privado obtener una rentabilidad adecuada al riesgo que asume y correspondiente a las condiciones de mercado, sin demandar recursos o garantías de ningún tipo provenientes del Estado. Los bienes que sean propiedad del Estado, sin que por ello el proyecto deje de considerarse autosostenible.

b) Cofinanciados: aquellos en los que la sostenibilidad económica del proyecto, durante toda o alguna parte de la vigencia del contrato, demande recursos o garantías del Estado de uno de los siguientes tipos, o una combinación de ambos: i. Los que impliquen una erogación fiscal firme; ii. Los que impliquen una erogación fiscal contingente.

Los criterios para precisar esta clasificación, deberán estar establecidas en las respectivas bases de licitación. La responsabilidad del Estado en los contratos de Asocios Público-Privados será siempre limitada a su inversión.<sup>28</sup>

Los que implican una erogación firme como lo define el Artículo 65, de la Ley Especial de Asocio Público-Privado, son las obligaciones a cargo del Estado de pagar al participante privado una contraprestación por la realización de los actos previstos en el contrato. Se considera como compromisos firmes el pago de: cuotas periódicas que tienen como finalidad retribuir la inversión, actividad de explotación y conservación en que incurre el participante privado para la prestación del servicio.

---

<sup>27</sup> / *Ibíd.*, pág. 8

<sup>28</sup> / Ley Especial de Asocios Público Privados, Decreto No. 379, D.O. No. 102, Tomo No.399, Fecha 5 de junio de 2013, pág.4.

Y los que implican una erogación o compromiso contingente son las potenciales obligaciones de pago a cargo del Estado y a favor del participante privado, correspondientes a las garantías que el primero haya otorgado, a fin de mejorar el perfil de riesgo del proyecto e incentivar la participación privada. Para fines de registro se tomará en cuenta sólo los compromisos contingentes cuantificables.<sup>29</sup>

2) El riesgo asumido es importante abordarlo, que además de evaluarse en cualquier contrato de obra pública, tanto las instituciones contratantes del estado como los inversionistas privados nacionales y extranjeros deben evaluarlo. También los inversionistas que conforman la Unión de Personas, Consorcios, Asocios privados, deben evaluar los posibles riesgos entre ellos, y entre los más comunes que puedan suceder en nuestras latitudes esta la dificultad para integrar las diferentes culturas organizativas, el poco intercambio de información administrativa\financiera y diferencias en la toma de decisiones que puedan ocurrir entre las empresas asociadas, los problemas administrativos y de recursos humano que podría implicar, aunado a ello el riesgo de no resultar ganadores en la adjudicación de un proyecto específico.

3) En cuanto al financiamiento de estos proyectos, en el país se utiliza mucho el método de financiamiento Project Finance y para ello es necesario diseñar un esquema técnico, el cual presente a los interesados un proyecto financieramente viable, bien definido, con una rentabilidad adecuada y correspondiente a las condiciones de mercado, que muestre las perspectivas de ingreso, que deben ser coherentes con los riesgos asumidos, y que se logre atraer capitales privados en los proyectos, por ellos se debe considerar que los ingresos futuros de los proyectos cubran lo siguiente:

- a. Los gastos de explotación, los gastos financieros y otros necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- b. Las cargas fiscales.
- c. La depreciación de sus bienes e instalaciones.
- d. Un rendimiento razonable sobre los activos no corrientes neto del ejercicio de la inversión neta en activos fijos.

Se deben establecer las condiciones que regirán el tipo de concesión o Project Finance, es decir, definir un proyecto de ley sobre el cual deberá ejecutarse hasta su terminación y traspaso de nuevo al Estado.

---

<sup>29</sup> / *Ibíd.*, págs. 41-42.

Además se debe elegir cuidadosamente aquellas compañías que cumplan con los requisitos establecidos en las diferentes leyes del país, luego se seleccionará aquella empresa que integre todos los componentes requeridos y que el estado o ente regulador verifique que el contrato se desarrolle en la forma en la que fue estipulado.

#### **4.4 Los Asocios público privados como mecanismo de promoción y fomento a las inversiones en El Salvador**

El sector público en la actualidad ya no debe ser solamente un prestador de servicios de beneficio público, también debe ser un participante activo en la generación de riqueza nacional, por una parte mediante el fomento de la inversión privada, por medio de leyes y políticas tendientes a su fortalecimiento y facilitación, por ello durante los últimos años se han impulsado y aprobado algunas leyes como: Ley de Fomento a la Pequeña y Mediana Empresa, Ley de Zonas Francas, Ley de Servicios Internacionales, Ley de Turismo, Ley de Incentivos a las Energías Renovables, Ley de Inversiones y otras de gran importancia como la Ley de Asocio Público Privado, que buscan en general también la participación del sector público en inversiones de mucho impacto nacional.

Por ello en los últimos años, instituciones de gobierno autónomas como la Agencia de Promoción de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA), promueve leyes que protegen y buscan incrementar el nivel de inversión privada en el corto, mediano y largo plazo, es decir buscan que el país esté abierto a la inversión nacional y extranjera mediante una adecuada seguridad jurídica y que provea atractivos incentivos fiscales para que inversionistas se establezcan y obtengan una ventaja competitiva en el país, además busca promover las exportaciones mediante servicios a empresas de asesoría, programas de apoyo, eventos de promoción y oportunidades comerciales que facilitarán la exportación de sus productos al mercado exterior.

PROESA surgió originalmente en febrero de 2000, mediante el Decreto Ejecutivo n.º 3, y fue definida como la Comisión Nacional de Promoción de Inversiones, cuyas atribuciones fueron ampliadas con el fin de apoyar todo tipo de actividades relacionadas con la negociación y ejecución de tratados de libre comercio, luego esta agencia sufrió varias renovaciones y bajo Decreto Ejecutivo n.º 59 en mayo del 2011, sustituyó a la Comisión Nacional para la promoción de Exportaciones e Inversiones (CONADEI), que reunió en su momento a EXPORTA –como agencia responsable de la promoción de exportaciones–, y PROESA –como agencia responsable de la promoción de inversiones–, ambas creadas en fechas diferentes, e integradas bajo la CONADEI a partir de 2005.

La creación de PROESA ha permitido la promoción y atracción de la inversión privada nacional y extranjera, la promoción de los socios público-privados, las exportaciones de bienes y servicios producidos en el país, la evaluación y monitoreo del clima de negocios y la elaboración de propuestas de mejora de las políticas de inversión y exportación, como por ejemplo el fondo Apuesta por Inversiones, el cual es no reembolsable y diseñado por el Gobierno de El Salvador en conjunto con la agencia de cooperación Corporación Reto del Milenio de Estados Unidos.<sup>30</sup>

Este fondo puede financiar bienes públicos o semipúblicos que son necesarios para que entes privados puedan ejecutar nuevos proyectos de inversión o para la expansión de proyectos productivos ya existentes, la primera convocatoria a recibir expresiones de interés cerró el 1 de marzo de 2013 y los proyectos recibidos se encuentran en una fase de evaluación. Entre los resultados generales de la primera convocatoria para participar en el fondo Apuesta por Inversiones se recibieron expresiones de interés para: 72 perfiles de proyectos, \$575 millones en proyectos de inversión privada solicitada y \$321.5 millones de inversión pública solicitada. Entre la inversión privada propuesta, un 46% para el área de turismo, 16% agroindustria, 15% energía, 10% servicios internacionales, entre otros.

En El Salvador, desde los años 80 se vieron algunas señales asociativas en las grandes empresas y corporaciones transnacionales, sobre esta tendencia globalizadora y forma de atacar los mercados, pero no fue hasta principios de la década de los 90, luego de firmarse los Acuerdos de Paz, cuando se da el verdadero auge asociativo dentro del sector. A la fecha se han formado alianzas público-privadas en casos como: Nejapa Power, Duke Energy, LaGeo, entre otros.

La técnica adoptada para competir en los mercados internacionales consistió en establecer alianzas estratégicas, inversiones minoritarias, fusiones, utilización de licencias y subcontratación internacional, la figura de socio se inicia ante la necesidad de ejecutar proyectos que requieren de una inversión elevada, donde una sola empresa no puede hacerle frente a la necesidad de llevar a cabo el proyecto; con ello además como lo revisamos anteriormente, se minimizan los costos de inversión, se mitigan los riesgos, y se complementan aspectos técnicos y operativos.

El país se encuentra en una situación en la que necesita invertir en infraestructura para su progreso, pero al mismo tiempo los fondos estatales necesarios para esta inversión son escasos.

---

<sup>30</sup> / Tomado de Apuesta por Inversiones, año 2013 disponible en <http://www.proesa.gob.sv/inversiones/apuesta-por-inversiones>

En tal sentido, se requiere de un marco jurídico para ejecutar proyectos de infraestructura y servicios públicos que creen las condiciones e incentivos para que el sector privado se convierta en un aliado del Estado para la satisfacción de estas necesidades. La propuesta de ley de APP provee al Estado de un marco jurídico que garantiza la construcción de infraestructura que permita el desarrollo (puertos, aeropuertos, líneas de transmisión, generación de energía, carreteras, entre otras) y la prestación de servicios públicos, todo con el objeto de aumentar la competitividad del país y el acceso a fuentes privadas de financiamiento, lo que permitirá al Estado enfocar mayores recursos a la agenda social, es decir con el ánimo de maximizar la calidad de los servicios prestados a la población.

En el Salvador la propuesta de ley de la figura de Asocio público-privado, fue una iniciativa que nace desde el Gobierno a mediados de 2010. Para esta tarea se conformó una comisión interinstitucional integrada por La Secretaría Técnica de la Presidencia, Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos, Ministerio de Hacienda, PROESA, CEPA y el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI). La comisión contó con cooperación técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la elaboración del borrador de ley y observaciones de especialistas en APP del Banco Mundial, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, Fondo Monetario Internacional y consultores extranjeros en la materia.

En 2013 entró en vigencia la Ley de Asocios Público Privados (APP) que dentro de su espíritu pretende promover la inversión pública junto con la inversión privada para proyectos estratégicos nacionales, es una modalidad de contratos con participación de inversión privada que se regula de acuerdo al interés público y busca contar con un acelerado crecimiento económico.

Dentro de las obligaciones fiscales derivadas de los contratos, se estableció en el artículo 20 de la Ley Especial de Asocios Público Privados que los pagos asumidos a título de contratos de Asocio Público-Privado, calculado a valor presente tendrán un techo del 1% del PIB del año inmediato superior, es decir la erogaciones del estado no deberán exceder dicho límite, sin embargo para estimular aún más la celebración de estos contratos, en mayo de 2014 se reformó dicho artículo elevando el techo a 3% del PIB.

El contenido de la propuesta de Ley en resumen consta de:

- a) Las modalidades de los contratos de APP.
- b) Funciones y responsabilidades de las partes involucradas en un contrato.
- c) El proceso de licitación internacional.
- d) Regulación de cómo el sector privado puede proponer proyectos al Estado.

- e) El régimen de solución de controversias entre las partes.
- f) El régimen de fiscalización, supervisión y regulación de los servicios que se prestan.

Entre los beneficios que se persiguen con la ley están:

- 1) Satisfacer la necesidad de construir infraestructura habilitante con menor inversión pública.
- 2) Transferir riesgos al sector privado a través de un contrato a largo plazo.
- 3) Crear las condiciones para un diálogo transparente con ofertantes privados para establecer el mejor contrato posible para ambas partes.
- 4) Fortalecer la institucionalidad del Estado.
- 5) Brindar al Estado la oportunidad de invertir recursos en políticas y programas sociales y otras prioridades.

Las instituciones involucradas y sus roles serán:

- Instituciones contratantes del Estado: Son los dueños de los proyectos que contratan con su contraparte privada para constituir un APP. Pueden ser ministerios, autónomas e incluso los municipios si lo desean.
- Inversionistas privados nacionales o extranjeros que aportan capital y capacidad administrativa.
- Ministerio de Hacienda: Vigilará el uso adecuado de los recursos públicos y la consistencia fiscal de los compromisos del Estado derivados de los contratos de APP.
- PROESA: Es el ente rector de la política nacional de Asocios Público-Privados. Además asesorará a las instituciones del Estado en el desarrollo de proyectos bajo esta modalidad. Esta agencia además de promover las exportaciones nacionales, atracción de inversiones, tendrá como objetivo: La promoción y dirección estratégica de los esquemas colaborativos de inversión entre el sector público y el sector privado y en particular los Asocios Público Privados para el fomento de proyectos de inversión en infraestructura y de prestación de servicios, con el propósito de lograr su viabilidad con alta rentabilidad social en coordinación con las instituciones del sector público que lo requieran.
- Entes fiscalizadores: Son las instituciones independientes que supervisan y fiscalizan el cumplimiento de las obligaciones de los contratos.

En áreas en las que ya hay reguladores estos asumirán tales responsabilidades; Autoridad Marítima Portuaria (AMP), Autoridad de Aviación Civil (AAC) y Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET). En las otras (carreteras, turismo, entre otros) funcionará el Organismo Fiscalizador de Asocios Público Privados (OFAPP) creado en esta ley.

La ley pretende como lo cita algunos de sus considerandos: Romano V “Que mediante la promoción de la inversión pública en forma conjunta entre el Estado y los inversionistas privados, se potenciará el desarrollo de grandes proyectos nacionales en materia de obras pública, servicios públicos y actividades de interés general, lo que impulsará la economía nacional y el desarrollo social, mediante la elevación de las tasas de inversión pública, la capacidad productiva, permitiéndolo al Estado incrementar la inversión social”. Y romano VI “Que los contratos de participación pública privada debidamente regulados por la ley, permitirán en un marco de seguridad jurídica, dotar al Estado de infraestructura y equipos necesarios y estratégicos para la consecución de sus fines; en un marco de colaboración con el sector privado quien aportara recursos, habilidades y conocimientos para el desarrollo de proyectos que beneficiarán a la población”.<sup>31</sup>

Por ello entre algunos puntos importantes, esta ley permitirá invertir fondos públicos y de inversionistas privados nacionales como extranjeros, en proyectos estratégicos de mucho impacto en la economía nacional cuyo monto mínimo deberá superar los US\$10,489,500, es decir “el equivalente de cuarenta y cinco mil veces el salario mínimo mensual vigente del sector comercio y servicios”,<sup>32</sup> sería entonces beneficioso para la gran y mediana empresa nacional poder participar en las diferentes licitaciones ó socios que se proyectan realizar.

Entre los proyectos que se tiene previsto desarrollar con la figura de APP en el país se mencionan: conjunto de proyectos millonarios de generación de energía eléctrica renovable, donde se pretende una inversión estimada en los próximos años entre \$1,200 a \$1,300 millones, como por ejemplo, un parque de generación de energía eólica en Metapán, con capacidad de generar unos 60 megas aproximadamente y con una inversión cercana a los 120 millones de dólares; El hotel de Montañas Cerro Verde como un proyecto que podría desarrollarse con este modelo de inversión y cuatro proyectos de carreteras.

---

<sup>31</sup> / Ley Especial de Asocios Público Privados, Decreto No. 379, D.O. No. 102, Tomo No.399, Fecha 5 de junio de 2013, pág.1.

<sup>32</sup> / *Ibíd.*, pág. 3.



Por otra parte las Asocios Público Privados no necesariamente deben entenderse como aquellas para realizar infraestructuras a gran escala también existen Asociaciones Público Privadas para el Desarrollo Económico Local, por ejemplo, FUNDE con apoyo del BID-FOMIN y la GTZ, ha impulsado las Asociaciones Público-Privadas para el Desarrollo Económico Local en El Salvador, aproximadamente por 3 años.

Este trabajo conjunto comenzó en el año 2006, teniendo los objetivos siguientes:

1. Mejorar la competitividad de los sectores productivos, integrados principalmente por pequeños productores y productoras, microempresarios y microempresarias con potencial de desarrollo en la Región de Los Nonualcos; y
2. Consolidar una estructura institucional pública-privada que contribuya a la mejora de las condiciones de vida de los y las habitantes de la región.

Este trabajo conto con el apoyo y acompañamiento de la Asociación de Municipios Los Nonualcos (ALN), integrada por 16 municipalidades: Cuyultitán, El Rosario, Olocuilta, San Antonio Masahuat, San Juan Nonualco, San Juan Talpa, San Luis La Herradura, San Luis Talpa, San Pedro Masahuat, San Pedro Nonualco, San Rafael Obrajuelo, Santa María Ostuma, Santiago Nonualco, Tapalhuaca, Tecoluca y Zacatecoluca.

Realizando de esta forma un Asocio Público Privado, Municipalidades, ONGs y micro empresarios.

Los principales resultados de este esfuerzo fueron los siguientes:

- Construcción de la Estrategia para el Desarrollo Económico Local (DEL) de Los Nonualcos: este documento fue formulado de forma participativa por actores públicos y privados de la Región de Los Nonualcos; y tuvo por objetivo mejorar las condiciones integrales de vida de la población, a través de la dinamización del desarrollo económico local, el desarrollo de capacidades locales y la concertación de actores públicos y privados del territorio.
- Conformación y desarrollo del Consejo de Desarrollo Económico Los Nonualcos (CODENOL): Esto significa un espacio de diálogo y concertación entre los diferentes actores públicos y privados presentes en el territorio, en el cual participan alcaldes y alcaldesas de la Asociación de Municipios Los Nonualcos, representantes de asociaciones empresariales,

Asociaciones de mujeres y jóvenes, líderes y lideresas de los sectores productivos de pesca, artesanía, turismo, lácteos y frutales, así como instituciones de apoyo a la micro y pequeña empresa como FADEMYPE y CONAMYPE. La principal apuesta del CODENOL es impulsar la Estrategia DEL de Los Nonualcos.

- Implementación del Fondo de Inversión para el Desarrollo Económico Local (FINDEL): Este es un mecanismo creado para cofinanciar proyectos que permitan aumentar la productividad, competitividad y sostenibilidad de iniciativas de pequeños productores, productoras, empresarios y empresarias con potencialidad de desarrollo en la Región de Los Nonualcos. Durante el período 2008-2009 fueron 15 los proyectos ejecutados a través de este mecanismo en 10 municipios de la Región de Los Nonualcos con una inversión total de USD \$120,000, de los cuales USD \$100,000 fueron aportados por el BID-FOMIN, USD \$20,000 por GTZ y USD \$49,000 aportados por los beneficiarios y las municipalidades del territorio.

Esta es una forma innovadora de financiamiento del desarrollo que ha permitido la asociatividad público-privada y la generación de capacidades locales en la elaboración, gestión y ejecución de pequeños proyectos de desarrollo económico que contemplen la articulación a una visión de territorio y el involucramiento de pequeños productores y empresarios, así como mujeres y jóvenes emprendedores. Varias alcaldías de Los Nonualcos apoyaron la implementación del FINDEL con contrapartidas en efectivo; asimismo, algunas instituciones de apoyo colaboraron con las iniciativas económicas, asesorándolas en la elaboración y ejecución de los proyectos.

- Desarrollo de Cadenas Productivas: se refiere al apoyo a la mejora de sectores económicos con potencial de desarrollo como la cadena de lácteos, la cadena de frutales y el sector de artesanías y turismo. Para esto se ha generado una serie de asistencias técnicas que han permitido mejorar la calidad y presentación de productos, así como la diversificación productiva. De igual manera, se han elaborado e implementado estrategias para el desarrollo de los sectores de lácteos, frutales y turismo. Este esfuerzo ha sido articulado a las municipalidades de Los Nonualcos y a instituciones de apoyo como CONAMYPE, FADEMYPE, Ministerio de Turismo, Secretaría de Asuntos Estratégicos y otros, para articular el territorio a la Agenda Nacional de Desarrollo.
- Gestión del Conocimiento: El esfuerzo impulsado por FUNDE-BID-GTZ ha permitido generar conocimiento y construir metodología de intervención para el desarrollo de los territorios y abrir espacios para la articulación con las entidades nacionales y los programas de gobierno de apoyo al desarrollo económico en los territorios.

## CONCLUSIONES

Si a lo largo de los años no existe un crecimiento económico con niveles relativamente aceptables con al menos un promedio anual del 4% del PIB, no se generaran beneficios reales en los niveles de inversión tanto público como privados, los cuales se requieren sean de al menos un 20% como porcentaje del PIB, para poder salir del círculo vicioso de menor inversión, menor crecimiento.

Otro aspecto importante es que según diversos estudios, la inversión pública afecta directamente al crecimiento económico, no tanto por el volumen monetario de dicha inversión, sino en la eficiencia de dicha inversión, que los factores de producción permitan un crecimiento sostenido en el tiempo de las ofertas exportadoras del país por ejemplo, lo cual genere importantes divisas para luego poder entrar en un ciclo positivo de mayor inversión pública, mayor inversión privada, mayor crecimiento económico. Es preciso recordar que debido a la dolarización, si bien no se afrontan riesgos inflacionarios ni de devaluación, el país no cuenta con política monetaria y depende exclusivamente de la política fiscal para mantener la estabilidad macroeconómica y hacerle frente a los choques externos.

Es de mucho beneficio para el país, implementar políticas tendientes a optimizar los recursos del Estado y destinar fondos a la inversión en infraestructura productiva y que posea mayor valor agregado para la economía, por ejemplo en primer lugar destinar una mayor cantidad de fondos públicos a la educación, a salud, agricultura, fomento al turismo, a la creación de micros y pequeñas empresas mediante asistencia técnica con créditos accesibles y ágiles, fomento a la agroindustria. Lo cual a corto y mediano plazo generaría las condiciones propicias para una mayor inversión nacional como internacional. Smyth et al (1995) y Mati (2005) muestran que el crecimiento económico en Estados Unidos se ve afectado con una deuda mayor al 40% del PIB; y aplicado a nuestro país podemos entonces decir que para impulsar el crecimiento económico, es necesario mantener una deuda pública total con dicho porcentaje como máximo.

Una economía con bajo crecimiento o estancada no es atractiva para los inversionistas extranjeros, El gobierno está tratando de atraer e incrementar la inversión extranjera directa (IED) y a la vez se deben tomar medidas acertadas, como por ejemplo: una mejor distribución de la riqueza por medio de efectivas políticas sociales, económicas e incluso fiscales, diversificar los mercados de destino de nuestras exportaciones y no solamente con los Estados Unidos de América, fuerte apoyo a la micro y pequeña empresa que son las que generan la mayor cantidad de empleos, renegociar la deuda pública con diversos organismos o bloques financieros alternativos, que compren la deuda con tasas de intereses más favorables, incrementar de inmediato el porcentaje del PIB destinado a la educación, entre otras.

Las experiencias en otros países sobre proyectos de Asocios público-privado, aunque son una alternativa que estimula la inversión privada nacional y extranjera, no siempre es garantía de poder satisfacer los intereses de la población, debido a múltiples situaciones que pueden surgir en el tiempo, por ejemplo incurrir frecuentemente en mayores costos de transacción que los establecidos en los contrato, el sector público y socios del sector privado tienen intereses contrapuestos, es decir el sector privado desea maximizar sus rendimientos en la inversión y asumir el menor riesgo posible, como por ejemplo, un posterior rediseño del contrato, costos más altos para la población, quiebra de la parte privada, entre otros; mientras que el sector público no busca maximizar rendimientos, sino generar beneficios sociales, por ello es muy difícil establecer un equilibrio entre ambas posiciones.

Mediante un análisis exhaustivo, se deben impulsar proyectos de Asocios público-privado que sean técnica y financieramente viables, y considerarse como una herramienta entre varias que se pueden utilizar para proveer infraestructura y servicios públicos de calidad a la ciudadanía, establecer por medio de leyes, un techo del 20% para proyectos con modalidad de APP, como máximo posible de fondos del gobierno destinados para la inversión. Además no obligar bajo ningún punto de vista al gobierno ni las distintas entidades y ministerios que lo componen, adherirse a dicha modalidad de inversión, cuando no ofrezca las garantías suficientes de bienestar e interés nacional.

## RECOMENDACIONES

Es importante destacar que el gobierno ha impulsado y aprobado algunas leyes de beneficio directo al buen ambiente de negocios y competitividad empresarial como leyes de: Fomento a la Pequeña y Mediana Empresa, de Zonas Francas, de Servicios Internacionales, de Turismo, de Incentivos a las Energías Renovables, de Asocio Público Privado, que buscan fomentar la inversión privada, por lo que las empresas deben buscar apoyo ante las diferentes instituciones de gobierno como la Agencia de Promoción de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA), Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL), Banco de Fomento Agropecuario (BFA), para beneficiarse y participar en los diferentes incentivos y proyectos que se generen.

Tomando en consideración que las grandes empresas nacionales e internacionales cuentan con mejores condiciones físicas, logísticas, organizativas y financieras, se puede generar la participación o subcontratación de medianas y pequeñas empresas nacionales, que permitiría un mayor impacto en los niveles de inversión, debido a que se cubriría un rango más amplio de inversores y no se estarían acumulando los flujos de inversión y empleo que esto genera, en un grupo más reducido de empresas e inversionistas,

Por lo que se deben impulsar reformas legales, por ejemplo a la ley de asocio público-privado, mediante iniciativas de las diferentes gremiales e instituciones públicas y privadas, para incluir de manera obligatoria la participación de la mediana y pequeña empresa nacional, mediante distintas modalidades con carácter público-privado, como socios, concesiones, consorcios, contratos de participación, uniones de personas, fusiones, Joint Venture, involucrando también organizaciones sociales como ADESCOS, ONG'S o Asociaciones para el Desarrollo Económico Local, para participar de manera directa en muchos proyectos que requieran inversiones importantes que generen mayor valor o impacto social.

Se debe establecer una política de endeudamiento con objetivos claros respecto de mantener una solvencia externa aceptable, respetando los niveles prudenciales de los parámetros internacionales de deuda, en otras palabras mantener una calificación crediticia soberana aceptable, donde los inversionistas internos y externos perciban menor riesgo en invertir y mayor confianza empresarial que promueva crecimiento y desarrollo económico para el país. La política monetaria dejó de ser un instrumento de política económica desde la dolarización, el Estado quedó únicamente con margen de acción en el plano de manejo fiscal, por ello se deben incrementar los ingresos del estado con una mayor eficiencia en la recaudación tributaria; mejores controles y aplicación de leyes tributarias más equitativas y que eviten la evasión y elusión fiscal.

Se puede decir entonces que la tarea más importante que debe enfrentar el Estado y que debe ser un objetivo nacional es la de tener una Hacienda Pública sostenible. Pero, para lograrlo se deben cumplir ciertas condiciones, es decir aumentar significativamente los ingresos, orientar en forma racional, eficiente y eficaz el gasto hacia la inversión pública con rentabilidad social y alta productividad nacional. Asimismo, se debe tener una clara y decidida política de transparencia y contraloría ciudadana.

## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS.

- Brealey, R.A.; Myers, S.C. (2003). Principios de finanzas corporativas, Londres: Editorial Mc Graw Hill, 7ª. Edición.
- Gil, A. (2004). Introducción al análisis financiero, Alicante: Editorial Club Universitario, 3ª. Edición.
- Ibarra, A. (2009). *Introducción a las finanzas públicas*, Cartagena de Indias: Editorial Beta Action.

### TESIS.

- Barillas Centeno Ana Guadalupe; Olivares Salguero Carolina; Palacios Palacios Erika Nuriel; Rivera Loza Nancy Lisette, (2007), *Sostenibilidad de la deuda externa pública en El Salvador, período 1990-2005*, Tesis para optar al grado de Licenciatura en Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador, El Salvador.
- Callejas Cruz Johana Yamileth; García Cuellar Liliana Mercedes; Ponce Rivas Ricardo Osmin, (2010), *Análisis de estados financieros como herramienta hacia la toma de decisiones para mejorar el crecimiento económico y de mercado en empresa del sector restaurante*, Tesis para optar al grado de Licenciatura en Contaduría Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de El Salvador, San Salvador, El Salvador.
- Castaño Guillén Julián, (2006), *La dirección de resultados en la empresas privatizadas*, Tesis doctoral, Departamento de Economía Financiera y Contabilidad, Universidad de Extremadura, Extremadura, España.
- Hernández Rivera Wendy Romina; Menéndez Cortez Liseth Guadalupe; Ramos Pérez Sonia Liseth, (2011), *Análisis de información financiera y evaluación de riesgos dirigidos a empresas constructoras interesadas en formar socios para participar en licitaciones de gobierno*, Tesis para optar al grado de Licenciatura en Contaduría Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de El Salvador, San Salvador, El Salvador.
- Menjívar Rivas Marta Beatriz; Escobar Castaneda Pedro Rosalío, (2012), *Importancia de la asociación intermunicipal de energía para El Salvador (enepasa), como socio público de Albapetróleos de El Salvador, sociedad de economía mixta*, Tesis para optar al grado de Licenciatura en Ciencias Jurídicas, Universidad de El Salvador, San Salvador, El Salvador.

Quant Dueñas Iris María; Rodríguez Arrevillaga Claudia Lorena, (2011), *Finanzas de proyectos; aplicabilidad a proyectos de gran envergadura en El Salvador, caso puerto de La Unión*, Tesis para optar al grado de Maestras en Administración Financiera, Facultad Multidisciplinaria de Occidente, Unidad de Posgrado, Universidad de El Salvador, Santa Ana, El Salvador.

### **REVISTAS Y PUBLICACIONES.**

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2002), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*.

Fundación Nacional para el Desarrollo, Área Macroeconomía y Desarrollo (2013). *El Salvador: análisis de sostenibilidad fiscal* (1ª. Ed.). San Salvador: Pérez, C. A.

Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (2013). *Asocio Público-Privado en El Salvador: Análisis de Impacto y Recomendaciones* (1ª. Ed.). San Salvador: Matthews, L; Stahl, E.

Jovel, R.C. (2008). *Guía básica para elaborar trabajos de investigación, ideas prácticas para desarrollar un proceso investigativo*, Universidad de El Salvador, El Salvador: Editorial Imprenta Universitaria, 1ª. Edición.

Ministerio de Hacienda, Comisión de Política Fiscal Integral (agosto de 2010). *Deuda Pública*, San Salvador.

Ministerio de Hacienda, Dirección General de Inversión y Crédito Público (agosto de 2012), *Política de Inversión Pública 2010/2014*, San Salvador.

Ministerio de Hacienda, Dirección General del Presupuesto (2013), *Guía del Presupuesto General del Estado para el Ciudadano*, San Salvador.

Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), 22 de enero de 2013, *Licitación Pública Internacional No. CAESS-CLP-001-2013*.

Universidad Politécnica de El Salvador, Facultad de Ciencias Jurídicas, Instituto de Investigación (2013). *Las asociaciones público privadas*. San Salvador: Gil, F. H.

### **DIRECCIONES ELECTRONICAS.**

Anzil, Federico (año 2011), *Diccionario de Economía*, disponible en <http://www.zonaeconomica.com/producto-interno-bruto>



Anzil, Federico, (año 2013), Diccionario de Economía. Disponible en <http://www.econlink.com.ar/economia/crecimiento/crecimiento.shtml#definicion>

Apuesta por Inversiones, (año 2013), Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA), disponible en <http://www.proesa.gob.sv/inversiones/apuesta-por-inversiones>

Definición de deuda (año 2014), Diccionario definición abc, disponible en <http://www.definicionabc.com/economia/deuda.php#ixzz2kJ1sRWC4>

Enciclopedia de las inversiones (año 2014), Inversión pública, disponible en <http://www.inversion-es.com/inversion-publica.html>

Economía y Finanzas (año 2010), PIB real, disponible en <http://www.gerencie.com/pib-real.html>

Economía (año 2010), ¿Qué es la inversión extranjera directa?, disponible en <http://www.portafolio.co/archivo/documento/CMS-7726863>

Glosario de Contabilidad (año 2014), Definición de joint venture, disponible en <https://debitoor.es/glosario/definicion-joint-venture>

### **LEGISLACION.**

Asamblea Legislativa de El Salvador, 5 de junio de 2013, Ley Especial de Asocios Público Privados, Decreto No. 379, Diario Oficial No. 102.

Asamblea Legislativa de El Salvador, 5 de abril de 2000, Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), Decreto No. 868, Diario Oficial No. 88.

# **ANEXOS**

**ANEXO 1.** El Salvador: Categorización de empresa según personal ocupado e ingresos brutos.

<b>Clasificación empresarial</b>	<b>Estrato de personal</b>	<b>Ingresos brutos</b>
Microempresa	Hasta 10 empleados	Hasta \$100,000
Pequeña empresa	De 11 a 50 empleados	Desde \$100.001 \$1,000,000
Mediana empresa	De 51 a 100 empleados	Desde \$1,000,001 hasta \$7,000,000
Grande empresa	Más de 100 empleados	Más de \$7,000,000

**ANEXO 2.** Número de unidades económicas por sectores.

<b>Sector</b>	<b>Personal Ocupado</b>
Comercio	256,627
Servicios	215,002
Industria	133,399
Transporte	15,830
Construcción	7,427
Otros	6,229
<b>TOTAL</b>	<b>634,514</b>

**ANEXO 3.** Principales criterios según FUSADES para la clasificación de las empresas además de los cuantitativos se establece parámetros cualitativos como:

- A- Grado de organización: se toma como criterio de clasificación los niveles jerárquicos.
- B- De acuerdo a la tecnología utilizada, este criterio evalúa la tecnología que se utiliza en la empresa, así como el grado de intensidad en mano de obra.

- C- De acuerdo a la participación en el mercado, En este criterio se hace referencia al mercado hacia el cual se orienta la producción, que puede ser local, nacional, regional o mundial.

Tamaño	Empleados	Activo fijo	Organización	Tecnología	Participación en el Mercado
Micro	De 0 a 10		Informal	Artesanal	Consumo final
Pequeña	De 11 a 20	Hasta \$85,714.28	Dos niveles	Rudimentaria	Local
Mediana	De 21 a 99	Hasta \$228,571.42	Tres niveles	Bajo nivel tecnológico	Nacional o Regional
Grande	Más de 100	Mayor de \$228,571.42	Más de tres niveles	Altamente sofisticado	Mundial

**ANEXO 4.** Número de empresas (unidades económicas) y personal ocupado en El Salvador, según clasificación empresarial en los años 2011-2012.

Clasificación empresarial según personal	Estrato de personal	Unidades económicas	Personal ocupado
Microempresa	Hasta 10 empleados	155,712	322,382
Pequeña empresa	De 11 a 50 empleados	5,153	106,731
Mediana empresa	De 51 a 100 empleados	575	40,551
Grande empresa	Más de 100 empleados	494	164,850
<b>TOTAL</b>		<b>161,934</b>	<b>634,514</b>

**ANEXO 5.** El Salvador: Resumen de indicadores económicos (en millones de US\$).

Variables	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Crecimiento PIB real	3.8%	1.3%	-3.1%	1.4%	2%	1.6%
PIB corriente	20,105	21,431	20,661	21,418	23,095	23,787
Población (millones de personas)	6.1	6.1	6.2	6.2	6.2	6.3
Crecimiento de la población	0.4%	0.4%	0.5%	0.5%	0.5%	0.6%

Crecimiento del PIB por habitante	3.4%	0.8%	-3.6%	0.95	1.4%	1.1%
Exportaciones totales	4,015	4,641	3,866	4,499	5,308	5,339
Exportaciones totales (% PIB)	20%	22%	19%	21%	23%	22%
Exportaciones a Centro América	1,338	1,617	1,386	1,580	1,904	1,986
Exportaciones No Tradicionales	2,530	2,938	2,602	3,022	3,642	3,766
Importaciones	8,821	9,818	7,325	8,416	9,965	10,270
Empleo Total (cotizantes ISSS)	684,607	704,715	681,450	695,749	718,719	733,762
Empleo privado (cotizantes ISSS)	568,301	578,243	551,413	558,832	571,161	587,482
Participación del empleo privado/total	83%	82%	81%	80%	79%	80%
Ingresos Tributarios	2,724	2,886	2,609	2,883	3,193	3,434
Impuesto Sobre la Renta ISR	933	1,004	949	996	1,127	1,250
IVA	1,389	1,461	1,251	1,433	1,574	1,677
Inversión privada	2,835	2,738	2,313	2,332	2,757	2,772
Inversión Extranjera Directa (neta)	1551	903	366	117	386	516